

**Diario de las 1^{as} Jornadas de
Fronteras Exteriores de la UE**

*Journal of the 1st Seminar on
EU External Borders*

Dra. María Elena Cavallaro
Dr. Tuomo Melasuo
Dr. Piotr Rakowski
Dr. George Tzogopoulos

Presentación por D. Juan José Imbroda Ortiz
Presidente de la Ciudad Autónoma de Melilla

*Forewords by Mr. Juan José Imbroda Ortiz
President of Melilla Regional Government*

Melilla, 16-17 de Mayo de 2012 • *Melilla, 16-17th May 2012*

FHIMADES no se identifica necesariamente con el contenido de los capítulos ni con las opiniones de sus autores.

Autores

Dra. Maria Elena Cavallaro
Dr. Tuomo Melasuo
Dr. Piotr Rakowski
Dr. George Tzogopoulos

Presentación

D. Juan José Imbroda Ortiz

Coordinador

José María López Bueno

©FHIMADES. Melilla
I.S.B.N.: 978-84-616-2460-7
Deposito Legal: ML-01-2013

FHIMADES (Fundación para el Desarrollo Socioeconómico Hispano-Marroquí)
C/ Dalia, 26
52006 Melilla
Tlf: 952 67 98 04

La publicación de este libro ha sido posible gracias a la Comisión Europea y a la Oficina Europe Direct-Melilla.



www.europedirectmelilla.es

Imprime:

Prohibida la reproducción total o parcial.

Índice

Presentación por D. Juan José Imbroda Ortiz <i>Presidente de la Ciudad Autónoma de Melilla</i>	9
C. v. de los ponentes	11
Autores	
1. ITALIA Y LAS FRONTERAS DE LA EU Dra. Maria Elena Cavallaro	13
2. LAS FRONTERAS ¿OPORTUNIDADES DESAFIANTES? Dr. Tuomo Melasuo	39
3. LA FRONTERA ORIENTAL POLACA COMO FRONTERA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA. LAS EXPERIENCIAS DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA UE Y UNA MIRADA MÁS ALLÁ Dr. Piotr Rakowski	47
4. PROBLEMAS EN LA FRONTERA GRIEGA: UN DESAFÍO PARA LA SEGURIDAD Y LA OPINIÓN PÚBLICA Dr. George Tzogopoulos	67
Forewords by Mr. Juan José Imbroda Ortiz <i>President of Melilla Regional Government</i>	83
Authors CV	87
Authors	
5. ITALY AND THE EU BORDERS FANCING EUROPE Dr. Maria Elena Cavallaro	91
6. BORDERS – CHALLENGING OPPORTUNITIES? Dr. Tuomo Melasuo	115
7. POLISH EASTERN BORDER AS THE EUROPEAN UNION EXTERNAL BORDER. EXPERIENCES FROM THE EU COUNCIL PRESIDENCY AND THE LOOK BEYOND Dr. Piotr Rakowski	123
8. TROUBLE ON THE GREEK BORDER: A CHALLENGE FOR SECURITY AND PUBLIC OPINION Dr. George Tzogopoulos	143

Presentación

D. Juan José Imbroda Ortiz

Melilla, junto con Ceuta, son las dos únicas fronteras de la Unión Europea en el continente africano. Esta particularidad claramente condiciona buena parte de la vida diaria y de las relaciones que se dan a lo largo de ellas. Las fronteras, si bien separan países y entidades distintas, son también, en su puestos fronterizos, puntos de conexión a través de los cuales se relacionan personas y, a través de éstas, familias, amigos, comercios y empresas. En el Norte de África y en el de Europa.

La Unión Europea tiene frontera exteriores terrestres con una docena de países. Aunque claramente las circunstancias que definen las relaciones fronterizas que se dan entre Suecia y Noruega poco tienen que ver con las que se dan entre Grecia y Albania, existen muchos puntos en común. De entrada, tanto Grecia como Suecia comparten normativa sobre control de sus fronteras exteriores al formar parte ambos, como España, del llamado Territorio Schengen. También, como España, ambos países deben hacer frente en sus fronteras exteriores a fenómenos, ya no solo europeos sino globales, como es el de la inmigración ilegal.

Las Jornadas recogidas en este Diario fueron ideadas en la creencia de que, pese a las notables diferencias existentes entre las distintas fronteras de la UE y sus países vecinos, existen más similitudes de las que en un primer momento

podríamos pensar. Conocer realidades distintas es siempre ilustrativo, sobre todo cuando debemos hacer frente a fenómenos complejos como son siempre los problemas fronterizos.

Sin embargo, las fronteras son también ventanas de oportunidad para las personas que las comparten. Es por ello que diariamente son punto de tránsito de millones de persona a lo largo de toda la UE. Este trasiego, no siempre fácil, tiene una causa común: beneficia a las personas que lo realizan (si no, simplemente, no se produciría).

Esto es especialmente evidente en esta frontera de la UE en el norte de África. Es aquí donde el espacio de libertad, democracia y Derechos Humanos y, también, de prosperidad y oportunidades individuales que define a la Unión Europea se hace manifiestamente palpable. Melilla, pese a sus limitados 13 km², es para buena parte de los ciudadanos de nuestro entorno inmediato una ventana desde la que observar en primer plano las oportunidades, y los retos, que representan la libertad y la democracia.

Estas ideas, que en buena medida están detrás del nacimiento de esta Fundación, nos obliga a trabajar desde Melilla para que, pese a los problemas y dificultades evidentes, las fronteras exteriores de la UE sean, también en el norte de África, un elemento de desarrollo para los ciudadanos que por ella transitan.

C.v. de los ponentes

La **Dra. Maria Elena Cavallaro** es Profesora Asociada de Sistemas Políticos y Cambios Institucionales en el IMT Instituto de Estudios Avanzados (Lucca, Italia) y profesora de Historia de la Integración Europea en el Master de Estudios Europeos, Parlamento y Políticas Públicas de la Universidad Luiss Guido Carli de Roma.

Es Doctora de Historia Política Comparada de los siglos XIX y XX por la Facultad de Ciencias Políticas de Bolonia. Su tesis doctoral versaba sobre la integración de España en Europa en el período 1950-1977.

La Doctora Cavallaro investiga en el Centro de Estudios de Transición en la Universidad Luiss Guido Carli en Roma y trabaja en el proyecto de Diccionario de Coordinación Europea, coordinado por el Instituto de Estudio y Federalismo de Turín, Luiss Guido Carli de Roma y el Instituto Universitario Suor Orsola Benincasa de Nápoles.

Es miembro de la Consejo Editorial de la revista “Siglo XXI” y colabora con las revistas “España Contemporánea”, “Espacio, Tiempo y Forma” e “Historia del Tiempo Presente”.

El **Dr. Tuomo Melasuo** es Director de Investigación del Instituto de Investigación de la Paz de Tampere (TAPRI; Tampere Peace Research Institute) y profesor para la Paz y la Investigación de Conflictos de la Universidad de Tampere (Finlandia). Ha realizado estudios de Historia Política Contemporánea así como de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en Finlandia y en Francia. El profesor Melasuo está especializado en el norte de África y en el Mundo Mediterráneo, en particular en Historia Política, Cultural y Social y Culturas Políticas en las sociedades musulmanas desde el siglo XIX hasta la actualidad.

Es miembro del Consejo Asesor de la Fundación Anna Lindh para el Diálogo entre Culturas, del Consejo Académico Asesor del Centro para el Diálogo Mediterráneo de la Universidad de Nueva York, del Comité de Dirección de FEMISE (Foro Euromediterráneo de Institutos Económicos) y de SIHMED (Sociedad Internacional de Historiadores del Mediterráneo). También es miembro de Euromiesco, Carta Mediterránea y miembro representante de Finlandia en el grupo de trabajo de la UNESCO para el Diálogo Euro-Árabe y ha sido Vicepresidente de MOST (Gestión de las Transformaciones Sociales de la UNESCO) en representación de Europa Occidental y América del Norte. Tuomo Melasuo ha publicado varios libros y artículos, entre ellos “Los Movimientos

Nacionales y la Paz Mundial” (1990), “La evolución de Argelia desde el siglo XIX hasta la Guerra de Liberación en 1954”, “El Diálogo Árabe-Escandinavo” (en árabe de 2006, original, en inglés y francés de 1994) y “Transiciones a la Democracia y los Palestinos” (junto con Anitta Kynsilehto, 2007).

El **Dr. Piotr Rakowski** es Licenciado en Derecho por la Universidad Nicolás Copérnico de Torun, Polonia y por la Universidad Central Europea en Budapest, Hungría. Terminó su doctorado en 2007 con una tesis sobre la Oficina de la Policía Europea (Europol) en la Universidad Cardenal Stefan Wyszynski de Varsovia. También posee el título de Gerente por la Escuela de Economía de Varsovia.

Actualmente es docente e investigador en la Facultad de Ciencias Políticas y Estudios Internacionales de la Universidad Nicolás Copérnico de Torun (Polonia) e imparte conferencias en las Collegium Civitas de Varsovia. Está especializado en temas de legislación de la UE y en Política de Libertad Seguridad y Justicia (ELSJ), en particular con respecto a la Cooperación con los EE.UU., Rusia y los Estados de los Balcanes occidentales.

El Dr. Piotr Rakowski es Jefe se Sección (AFSJ) en el Departamento de Política Europea del Ministerio de Asuntos Exteriores en Varsovia. Ha trabajado en la Representación Permanente de Polonia ante la UE en Bruselas y para la Secretaría General del Consejo de la UE en Bruselas. Es Presidente de la Delegación Polaca del Comité de Prevención de la Tortura (COT) del Consejo de Europa.

El **Dr. George Tzogopoulos** es investigador en la Fundación Helénica de Política Europea y Exterior (ELIAMEP). Habla inglés, francés, alemán e italiano. Estudió Historia en la Universidad de Atenas y continuó sus estudios de postgrado en Londres y Niza. Es Máster en Estudios Mediterráneos por el King's College de Londres (2003) y en Estudios Europeos e Internacionales por el Instituto Europeo de Altos Estudios Internacionales (2004).

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Loughborough (Reino Unido), donde estudió con una beca de Estudios Americanos de la IKY (2008). Su tesis se publicará en una monografía titulada “Política Exterior de EE.UU. en los Medios de Comunicación Europeos”. El Dr. Tzogopoulos ha trabajado como columnista en asuntos políticos y relaciones internacionales en el Diario “Apogevmatini”, ha sido profesor en la Universidad de Loughborough y ha colaborado como investigador en el Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ECFR). Actualmente está terminando su segundo libro sobre la cobertura de la crisis griega por los medios de comunicación que se publicará en octubre de 2012.

ITALIA Y
LAS FRONTERAS
DE LA EU

Dra. Maria Elena Cavallaro

ITALIA Y LAS FRONTERA DE LA UE

1. Introducción

Este artículo presenta los cambios habidos en la normativa italiana en materia de inmigración desde 1989 hasta 2006. Tal período me permitirá explicar las grandes diferencias en la forma en que ha sido abordado el fenómeno de la inmigración por el centro izquierda y el centroderecha en la época de la Guerra Fría y durante el período conocido en Italia como “transición política italiana desde la I a la II República” (1998-2002).

Las preguntas a las que voy a tratar de responder son las siguientes:

- ¿Realmente las tres propuestas de ley de 1989, 1998 y 2002, fueron tan distinta la una de la otra?
- ¿Cuánto ha influido Europa y la Unión Europea en su preparación y ejecución?

Voy a destacar las propuestas principales pero también analizaré cómo ha sido abordado el fenómeno de la inmigración por el gobierno de centroderecha y centroizquierda.

También voy a tratar de ofrecer una visión general sobre los países de origen de la inmigración tanto regular como irregular y el modo en que el

fenómeno ha sido percibido durante este período de tiempo por la opinión pública italiana y cómo ha sido interpretado como elemento distintivo de pertenencia política a una u otra formación.

He tomado como punto de partida 1989, ya que en aquel año cambia la escena política internacional, con el fin de la Guerra Fría, que también afecta a la política interior italiana.

La caída del Telón de Acero trajo consigo la eliminación del principal obstáculo de la emigración de ciudadanos de la Europa Central y Oriental, y por lo tanto afectó a la composición de la inmigración italiana.

Hasta mediados de los noventa la inmigración procedía principalmente de África. En el año 1995 la inmigración europea se situaba en torno a un 40,7% (Rumanía, Ucrania, Polonia, Serbia-Montenegro, Moldavia y Macedonia) y la africana en un 28,2% (Fuente: Caritas-Inmigrantes, Roma 2005).

La derecha italiana formada por el Movimiento Social Italiano–Alianza Nacional (MSI-AN) —que experimenta una transición política similar a la que en España llevó desde Alianza Popular al Partido Popular— no se convierte en un partido xenófobo, al contrario de lo que se podía esperar al ver los casos del Frente Nacional Francés o el Partido Nacional Británico.

El partido xenófobo por excelencia en Italia ha sido la “Liga Norte”. Se mostraba antes hostil a la emigración del Sur y luego a los extranjeros. Su líder, Umberto Bossi, es un extraño ya que no procede de la clase política de aquel entonces. Fue elegido por primera vez en 1987. En 1982 funda la Lega Autonomista Lombarda con la que consigue en 1984 sus primeros éxitos electorales, y posteriormente, en 1989, funda una coalición de agrupaciones autonómicas de la Italia del Norte, la Liga Norte.

El ascenso de la Liga Norte en la escena política se debe también a que supo hacerce intérprete del sentimiento xenófobo en Italia. El incidente desencadenante para la opinión pública fue el asesinato del refugiado sud-africano Jerry Maslo, que tuvo lugar en agosto de 1989.

Este hecho produjo que las asociaciones de inmigrantes en el país iniciaran una campaña para tener una ley de inmigración.

El vicepresidente del Consejo de Ministros Claudio Martelli afrontó la cuestión y presentó un proyecto de ley ante el Parlamento abordando los siguientes puntos:

- 1) Regularización para los inmigrantes que se encontraran en Italia.
- 2) Eliminación de la limitación geográfica para los solicitantes del derecho de asilo.
- 3) Igualdad de garantías sanitarias, de jubilación y vivienda.
- 4) Ampliación del acceso a la educación universitaria y a la educación profesional para los hijos de los inmigrantes.
- 5) Elaboración de un censo de los extranjeros en Italia.
- 6) Adopción de propuestas italianas para el desarrollo de una legislación europea.
- 7) Creación de un observatorio permanente en la presidencia del Consejo.

Este paquete de medidas abordaba el tema de la condición de los inmigrantes, pero su enfoque general estuvo muy influenciado por los sindicatos del mundo de las asociaciones católicas y de la izquierda.

En esta etapa se tiende todavía a permitir la entrada de asociaciones del sindicato Confederación General Italiana del Trabajo (CGIL) que rechazan la política europea de control de las fronteras impuesta de acuerdo con el Tratado de Schengen en 1990.

Lo que la Ley no regula y no prevé es un control de flujos que corresponde a una apertura sin control de las fronteras. La izquierda Democracia Cristiana (DC) y el Partido Comunista Italiano (PCI) fueron muy permisivos y sólo el Partido Republicano (PRI) se opuso.

Una perspectiva cultural extendida entre los sindicatos, incluida el Voluntariado Católico y parte de la izquierda, era la no imposición de límites a la facultad de emigrar a Italia.

La economía del país estaba atravesando entonces una temporada fuertemente expansiva, y el más alto desarrollo del ciclo económico se produce entre 1982-2002.

El error italiano en este momento está dictado por esa coyuntura económica favorable, y con escasez de mano de obra temporal y localizada.

Martelli defendía iniciativas y proyectos a nivel regional para coordinar sobre una base nacional el uso de trabajadores extracomunitarios en función de las necesidades del mercado de trabajo.

La primera crítica a la falta de planificación de los flujos procedió del mundo intelectual:

El sociólogo italiano Gallino argumentó que el decreto Martelli era “una abolición de las fronteras italianas.”

Gallino identificaba como señal del empeoramiento del tejido social y de los espacios públicos el flujo migratorio incontrolado de personas. Hablaba con provocación de “mala copia del zoco” (haciendo referencia al zoco de Marraquech).

Puso de manifiesto el daño que hace a la economía la comercialización de productos falsos. Las fábricas clandestinas de productos falsificados, los centros de explotación de los inmigrantes ilegales y el desarrollo de nuevos guetos urbanos.

En el plano político fue Giorgio La Malfa (PRI) quien desafió la hipótesis de la amnistía sin proporcionar un instrumento de control de nuevos flujos.

Así, el Partido Republicano propuso las siguientes modificaciones:

- 1) Obligación de visado para los procedentes de países con alto índice de flujos de inmigración irregular.
- 2) Imposición de sanciones para los empresarios que contratasen ilegales.
- 3) Programación de las entradas.

Estos puntos fueron recogidos por la Ley Martelli, aprobada el 22 de diciembre de 1989. El PCI-Verdi (Partido Comunista-Verdes) apoyó a Martelli. La Liga Norte no influyó en el trámite parlamentario, ya que sólo tenía un representante en cada cámara del Parlamento.

En el texto publicado por el Parlamento destacan los siguientes aspectos:

- 1) No se elimina la limitación geográfica.
- 2) Los acuerdos bilaterales como instrumento de regulación de los flujos desaparecen por completo.

- 3) Se introducen nuevos permisos de residencia (para trabajadores autónomos, para comerciantes ambulantes extranjeros, para el turismo y para las personas que se desplazaban por motivos religiosos)
- 4) La programación de los flujos anuales de entrada de trabajadores no comunitarios queda confiada a los decretos acordados por los Ministerios de Asuntos Exteriores, Interior, Presupuesto y Trabajo.
- 5) Se tienen en cuenta las necesidades de la economía nacional.
- 6) La expulsión estaba prevista sólo para aquellos que hubiesen cometido un delito, teniendo que abandonar el país en un plazo de 15 días. La deportación por parte de las fuerzas del orden era una excepción sólo por motivos de seguridad (establecido por el Ministro del Interior).

La regularización posterior a la Ley en 1990 estaba dirigida a empleados y desempleados, y ofreció la posibilidad de transformar permiso de estudio por permiso de trabajo.

Los límites de la Ley Martelli eran que no preveía el control de flujos, no contemplaba medidas para la integración de los inmigrantes, no preveía planes de alojamiento, ni instrumentos para oponerse al trabajo ilegal. El coste elevado de las expulsiones, la resistencia del sistema judicial, los problemas en la verificación de la identidad de los inmigrantes y las dificultades para obtener la cooperación de los países de origen de readmitir a sus propios nacionales representaban sus principales debilidades.

Sin embargo, su principal ventaja era que mejoraba la situación legal de los trabajadores extranjeros que ya se encontraban en Italia basada en el principio de solidaridad.

A finales de 1990 Martelli trató de completar la Ley de Inmigración con medidas relacionadas con la integración y el derecho de asilo. Propuso la extensión de los derechos y deberes a la atención sanitaria, una política de colocación, y medidas para ingresar en la escuela y la universidad.

En 1990 después de la regularización se produjo un aumento de la presión de la inmigración ilegal. Aumentó el número de desembarcos irregulares de buques en los puertos sicilianos procedentes de países para los que el visado no era necesario.

La consecuencia a nivel internacional fue que Italia quedó al margen del club de los fundadores de la CEE. El 19 de junio, Alemania, Francia, Benelux firmaron el acuerdo adicional de Schengen para la supresión gradual de control de las fronteras comunes sin Italia.

Este nuevo acuerdo estaba ligado directamente a la política migratoria en comparación con la de 1985, que introducía explícitamente la creación de una frontera exterior común, la adopción de una política acordada para la concesión de visados, controles internos más sistemáticos y la construcción de un sistema de información común.

Italia fue admitida en noviembre de 1990, sólo después de la introducción de la obligación de visado para los países con alta presión migratoria y gracias a la entrada en vigor de los artículos de la Ley Martelli relativos al asilo político.

La admisión al acuerdo Schengen, y más tarde la adhesión a la política europea, modificaba y condicionaba la manera en que se había desarrollado la Ley Martelli: proponer el uso del ejército para detener las nuevas entradas ilegales invocando el apoyo de la policía y las fuerzas armadas.

Esto motivó que el Vaticano y Democracia Cristiana se preguntaran si el uso del Ejército estaba en consonancia con el respeto de los Derechos Humanos.

Finalmente se apostó por una coordinación del Ejército y la Marina con la Policía de Fronteras, la Guardia de Finanza y la Capitanía de Puertos para proceder a los servicios de reconocimiento, observación e informe, especialmente en el Estrecho de Otranto, en el de Sicilia y en la frontera francesa de Liguria.

Con respecto a la expulsión, se observa que las expulsiones por simple notificación eran consideradas insuficientes por las fuerzas del orden.

Aquellos que recibieron la orden de abandonar el país en dos semanas podrían apelar ante el Tribunal Administrativo y así recibir un permiso de residencia renovable cada tres meses en espera de juicio. Además, era necesario el visto bueno del juez para expulsar a los inmigrantes pendientes de

juicio y el pase del consulado del país de origen para permitir la readmisión en tal país; algunos consulados sin embargo evitaban colaborar, ya que preferían contar con las remesas de los emigrantes, de manera que hacían que caducasen, y que la policía italiana los pusiera en libertad.

Por otro lado se planteaba el problema de las viviendas. Desde 1990, la propuesta a nivel nacional de atribuir a los extranjeros vivienda pública permanente provocó protestas por el injustificado favoritismo del que podrían disfrutar los inmigrantes accediendo a un recurso precario (PCI y La Liga Norte)

Durante el año 1990, Martelli defendió su Ley y citó datos del Instituto Nacional de Estadística sobre la disminución de la natalidad y de la población activa para indicar que la inmigración era una de las posibles soluciones. En esta época la estructura pública no se ocupaba mucho de la acogida y de la prestación de servicios, emergiendo así el papel de los sindicatos y los servicios sociales del sector privado (Caritas y CGIL).

Pero a través de la amnistía de 1990 se pudo calcular el porcentaje de inmigrantes que residían en Italia por países de origen.

A principios de los noventa, los africanos representaban un 30% de la población extranjera. En términos de flujo representaban el 57,5% del aumento en los últimos 4 años. El resto de colectivos de inmigrantes más significativo estaba compuesto por:

Marroquíes:	70.600
Tunecinos:	35.500
Senegaleses:	25.400
Filipinos:	9.400
Yugoeslavos:	18.400

Las islas, en particular Sicilia, eran el principal lugar de llegada.

A finales de 1990, se decidió no establecer datos numéricos, sino permitir la entrada para trabajar con una autorización expedida, una vez comprobado que el perfil profesional requerido por el empleador no estuviera disponible en el mercado italiano. Siempre y cuando el empleador proporcionara una vivienda adecuada.

Entre 1990 y 1995 se produjo un aplazamiento de la programación del flujo, también como consecuencia del acuerdo de Schengen.

Existía la necesidad de convencer a los socios europeos de que Italia era capaz de controlar las fronteras y no permitir flujos de inmigración elevados.

Pero de hecho, la no fijación de un techo máximo y la opción de seguir el principio de la solicitud por parte del empleador favoreció un aumento de las entradas. Se pasó de 6.000 en 1991 a 32.000 en 1992.

Además del aumento de las entradas, aumentaron de manera proporcional las reunificaciones familiares. En el año 1990 fueron 2.000 y en el año 1993 fueron 14.000.

Claramente, la no fijación de un techo numérico y el principio que permitía auto reglamentar las entradas de conformidad con el principio de demanda-oferta produjo distorsiones. Italia atrajo así a trabajadores ilegales para integrarse en la economía sumergida.

Sin embargo, a partir de 1992 subió la tasa de desempleo en el país, que ya no pudo aguantar una política de apertura de las fronteras, con las cuotas de entradas de extranjeros (8,6% desempleados en 1991 y 11,2% en 1995).

Después de la Ley Martelli, con el comienzo de la crisis del sistema político, el problema de la inmigración fue abordado desde la perspectiva del control y la seguridad de las fronteras.

Antes se analizaba más el trabajo de los inmigrantes. El debate se deslizó a partir de entonces sobre el tema de la expulsión.

En la década de 1990 entra este asunto en la agenda política. El centro-derecha se opone a la criminalización indistinta de los inmigrantes, el delito de inmigración ilegal, las expulsiones indiscriminadas y bloqueo de las cuotas de entrada.

Las asociaciones católicas se oponen a cualquier tratamiento coercitivo en la creencia de que las fronteras debían permanecer abiertas con independencia de la nacionalidad.

La crisis de Albania de 1990, la crisis económica y política, los bajos ingresos y el desmantelamiento del aparato de la policía política y del control de fronteras permitieron el arranque brusco de olas migratorias a Italia y a Grecia. Las llegadas en marzo de 1991 adquirieron un carácter de éxodo. Entre el 7 y el 10 de marzo desembarcaron en Otranto 25.700 albaneses acogidos como refugiados.

La clase política y la opinión pública mostraron su solidaridad. El gobierno redistribuyó a los albaneses principalmente en las regiones del norte y concedió un permiso de residencia temporal de seis meses para encontrar trabajo, vivienda y regularizarse.

En agosto hubo nuevos desembarcos. Llegaron algunas decenas de miles de personas. El gobierno decidió no aceptar a los nuevos inmigrantes. Fueron recibidos como ilegales y transferidos al estadio de Bari para ser posteriormente repatriados.

Desde el verano de 1991, el Gobierno italiano, de una manera más sistemática, se fijó el objetivo de una política de contención de los flujos migratorios a través de acuerdo con los países de origen.

Italia se comprometió en ese momento a llevar a cabo un intercambio de información y preparación de hombres y a entrenar a la policía albanesa para desplegar sus fuerzas militares en Albania para la distribución de alimentos a la población y para el control de la costa. Además, la Marina italiana patrullaría la costa de Albania.

Surgió de esta manera una relativa normalización de la situación y una reducción de la inmigración ilegal.

En 1992, el gobierno de Andreotti intentó fortalecer las medidas para la expulsión de los ilegales y de los irregulares.

La extensión de la expulsión como consecuencia de una serie de delitos flagrantes aumentó las prácticas de deportación para quien entraba en Italia sin pasaporte válido o sin visado.

En septiembre de 1993, el Parlamento italiano ratificó el Acuerdo de

Schengen, que entró en vigor unos años más tarde, pero que estaría dirigido al desarrollo futuro de la política italiana de controles fronterizos.

En 1994, el Ministro Contri presentó un proyecto de Ley sobre Inmigración. No llegó a convertirse en un proyecto de Ley porque el Parlamento se disolvió, pero se incluyó en la posterior Ley Turco-Napolitano de 1998.

El texto favorecía el fortalecimiento de los derechos de los inmigrantes, incluyendo el derecho a voto (para las municipales) y el permiso de residencia en plena igualdad respecto a los italianos residentes en el extranjero de larga duración, así como una programación de flujos menos cerrada. También se proponían políticas de expulsión que fueran más eficaces, pero también con las garantías de recurso eficaz.

En el mismo año 1994, después de la victoria en las elecciones generales de junio (segunda época de reajuste de la legislación europea) el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior de la Unión Europea adoptó una resolución prohibiendo la inmigración por trabajo de aquellas personas no comunitarias, con excepciones para el trabajo temporal. La Ley Martelli tenía entonces que adaptarse a la directiva europea y seguir de esta manera esa restricción.

La principal medida antes de 1998 se refería a la adquisición de la ciudadanía italiana. En 1992 se introdujeron enmiendas a la Ley de Ciudadanía, favoreciendo el *ius sanguinis* en lugar del *ius soli*. Se introdujo un requisito de residencia legal ininterrumpida desde el nacimiento hasta los 21 años de edad. El tiempo de residencia necesario para presentar una solicitud de ciudadanía se elevó a los 10 años, evaluados discrecionalmente por la Administración sobre la base del criterio de la renta.

Posteriormente fue el decreto sobre flujos de Dini en 1995 el que hizo frente a la cuestión de la inmigración. Este decreto reelabora el texto de la ley Martelli basado en el permiso de trabajo de temporal, el fortalecimiento de las expulsiones, a través de la supresión del derecho de apelación ante el TAR (Tribunal Administrativo Regional), generalizando el traslado a la frontera por la policía y el uso de una tarjeta magnética para los inmigrantes.

A mediados de los noventa, la opinión pública modificó su actitud y demandó una respuesta sobre la cuestión de la seguridad. Eso aumentó la

sensación de inseguridad entre la población italiana. Se incrementaron los robos y los episodios de corrupción, y la gente se sintió más preocupada por su propia seguridad y por la de sus hogares que antes.

El gobierno Dini respondió prometiendo fortalecer los controles fuera del territorio italiano a través de la red diplomático-consular y fortaleció los mecanismos para el seguimiento y la identificación en la frontera como lo exigen los países miembros del Acuerdo de Schengen. La izquierda radical y los verdes siguieron oponiéndose, rechazando el delito de inmigración ilegal.

Desde 1996, la disminución de la población se convirtió en un problema central para el país. El cierre de fronteras o la elección de una inmigración temporal limitada hizo generar inmigración ilegal, inestabilidad de una presencia extranjera sin integración y carencia de trabajadores cualificados, creando más problemas sociales.

- 27,5% de los inmigrantes trabajaban en la agricultura (49,3% ilegalmente)
- 17,9% en la industria (41,8% de manera irregular)
- 12,4% en la industria de la limpieza (92,6% sin regularización).

(Datos extraídos desde L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'unità ad oggi*, Laterza, Roma, Bari 2007)

La regularización de 1995 evidenció la importancia de los flujos migratorios de Marruecos y Filipinas (34.300 y 21.400 personas regularizadas respectivamente), pero empezó a aparecer un gran número de albaneses, chinos, peruanos y rumanos (29.700, 14.400, 21.800 y 11.100 respectivamente).

Comenzó a tener peso la inmigración de la Europa centro-meridional respecto a la de otros países, principalmente a partir de la primera guerra de Yugoslavia, Albania, Rumania y Polonia. (Datos del Censo de 1994)

El centro-izquierda de Romano Prodi ganó las elecciones de abril de 1996, lo que le permitió formar un nuevo gobierno. El Gobierno de Prodi desarrolló una nueva Ley Orgánica sobre inmigración y dos años después aprobó una Ley que tomó el nombre de sus dos principales impulsores: Livia Turco y Giorgio Napolitano.

La nueva legislación preveía la adopción de medidas dirigidas a mejorar el acceso al trabajo y privilegiadas actuaciones en beneficio de los países que

colaboraran en la lucha contra la inmigración ilegal. Las políticas de deportación se reforzaron mediante la firma de acuerdos de readmisión con países de origen, y también el tránsito de los flujos ilegales, con la escolta a la frontera. Además, se crearon los centros de estancia temporal (CTP).

La Ley Turco-Napolitano fue también el resultado de la voluntad de respetar el espacio de Schengen. Respetando las obligaciones requeridas Italia demostró credibilidad. Mientras el debate político de la oposición de centro-derecha asociaba cada vez más los desembarcos de pateras en la costa de Apulia al nivel de delincuencia y al narcotráfico, en este contexto surgió en Milán, en 1996, el fenómeno de la “ronda”, compartido y patrocinado por la Liga.

El centro-derecha también se oponía a la introducción del derecho de voto en cuestiones administrativas para aquellos inmigrantes con una residencia continuada de al menos seis años.

Una de las grandes novedades del texto fue la planificación de la cuota, que evitaba la necesidad de demostrar que no había demandantes locales de empleo para autorizar la llegada de inmigrantes.

Se propuso así la posibilidad de entrada en el país para los extranjeros en busca de un trabajo sin contrato durante un máximo de 12 meses.

La expulsión del país tenía que ser ordenada por el Ministro del Interior por razones de orden público o seguridad del Estado. Se previó como sanción la expulsión del país por castigos de hasta dos años de prisión. No se podía expulsar a mujeres embarazadas, o solicitantes de asilo. Se introdujo un permiso de trabajo de temporada larga (nueve meses).

La parte más controvertida de la Ley fue la creación de centros de estancias temporales (CTP), que fueron considerados por la izquierda como “lager”, al querer asimilarlos a los campos de concentración nazis. En los CPT la estancia máxima era de 30 días.

La Ley sobre la Ciudadanía y Asilo continuó su proceso de manera independiente a la Ley de Inmigración. Durante su aprobación el principal obstáculo lo representó la Alianza Nacional (AN), que atacó duramente la

medida en su conjunto, en particular los aspectos referentes a la entrada para la búsqueda de empleo y el derecho de voto de los extranjeros. Alianza Nacional impugnó el derecho de voto de los extranjeros, utilizando como argumento la Constitución italiana y su artículo 48.

La promulgación de la Ley se aceleró gracias a los plazos impuestos para el cumplimiento de los compromisos asumidos para el acceso a la zona Schengen. A partir de ese momento, la influencia europea afectaría a la legislación nacional sobre el tema. Alemania, Holanda y Francia ya se habían opuesto a la adhesión de Italia en los meses anteriores, teniendo en cuenta la debilidad de las fronteras italianas.

La Ley fue aprobada el 20 de noviembre de 1997, año que coincide con la segunda crisis albanesa. Italia, tratando de demostrar que era capaz de defender las fronteras exteriores, asumió el liderazgo de una misión humanitaria europea con mandato de las Naciones Unidas para la estabilización del país. En cualquier caso, el 30 de junio de 1997 16.964 albaneses llegaron sin visado a la costa italiana. En el segundo semestre de 1998, el contrabando de inmigrantes procedentes de Albania volvería a ser dramático. Se llevó a cabo una política de cooperación bilateral, ofreciendo a Albania subvenciones y acciones preferentes.

Con el bombardeo de Kosovo en 1999 aumentó el flujo de los desembarcos de inmigrantes. Llegaron 30.000 albaneses, kosovares serbios y montenegrinos.

Estos flujos de entrada de ilegales fueron sólo la parte más visible de un fenómeno que se estaba desarrollando a través de otros canales como el turismo, seguido de una estancia irregular.

La nueva Ley centraba su atención en las formas de cooperación internacional, a través de acuerdos bilaterales con los países de origen de la inmigración, ofreciendo cuotas preferentes de entrada. Los principales beneficiarios fueron Albania (3.000 entradas) Túnez (1.500) y Marruecos (1.500).

En 1998 también aparecieron las primeras señales de una creciente demanda de trabajadores inmigrantes y emergió el papel que el noreste italiano y en particular el Véneto italiano estaban adoptando en la inmigración. El director general de la patronal pidió una mayor apertura de las fronteras y la supresión de las cuotas.

En esta época también Forza Italia (FI) fue tentada por la política de liberalización.

En el año 2000 se incrementó el número de cuotas preferentes de 6.000 a 18.000 y 15.000 fue el número de cuotas para la búsqueda de empleo. En el 2000 se avanzó decisivamente hacia la demanda de trabajadores no comunitarios con una mayor cualificación profesional, produciéndose un crecimiento del autoempleo y del espíritu empresarial, pero la mayor parte del trabajo se mantuvo confinada a los empleos poco cualificados.

En el 2000, el ministro de Industria, Enrico Letta, planteó aumentar la proporción de trabajadores no comunitarios a 30.000. La presión de los empresarios llevó a la suma de otros 20.000 trabajadores adicionales a los trabajadores extranjeros de temporada para el año 2000, con un decreto del Ministro de Trabajo. El total en 2000 fue de 83.000.

El debate político se centró entonces en los siguientes datos:

- Menos mano de obra proporcionada por los inmigrantes – ya que había demasiados extranjeros registrados como desempleados en el ámbito nacional (200.000).
- Asociaciones católicas y sindicatos querían un aumento gradual de las cuotas, mientras que la Alianza para la Libertad y la Liga Norte se habían unido a principios de 2000 para que se incluyeran políticas de inmigración más restrictivas.

En un esfuerzo por centrar la aportación de los trabajadores cuando la demanda era mayor y sin riesgo de que existiera competencia, el subsecretario de Trabajo Guerrini excluyó de la distribución de cuotas de inmigrantes a las regiones que compartieran una tasa de desempleo por encima del 15%. Así, las regiones estaban involucradas desde entonces en la gestión del flujo de trabajadores inmigrantes.

Sin embargo, al perder el centro-izquierda la batalla política de la inmigración después de que la Ley Turco-Napolitano fuera aprobada, provocó una mayor presencia clandestina en Italia. La Ley Turco-Napolitano no fue suficiente para frenar el problema del número de entradas.

Aparentemente, los datos apuntan a que los acuerdos de readmisión, la concesión de acciones preferentes a otros países a cambio de su cooperación, las

nuevas normas sobre la deportación y la utilización de los CPT condujeron a una disminución en los desembarcos.

- 1999: 50.000
- 2000: 27.000
- 2001: 8.000

Sin embargo, la eficiencia de la represión aumentó como resultado de las irregularidades en la estructura de la demanda de trabajo que expresaba la economía italiana.

Por el contrario, el flujo de inmigrantes irregulares aumentó.

- 1986: 28.000
- 1995: 52.000
- 1998: 84.000
- 2002: 176.000

Es decir, los datos mostraban que las medidas eran efectivas para el freno de nuevas entradas pero no para la expulsión de los ilegales que estuvieran ya dentro.

Sicilia fue la meta de los desembarcos de Túnez, y Malta actuaba como banco para la zona de Oriente Medio. En Calabria se producían desembarcos de Turquía, Líbano y Siria. Las fronteras terrestres estaban también afectadas. De Europa del Este venían a través de las fronteras austriaca y eslovena. De hecho, se empezaron a desplegar patrullas conjuntas en la frontera con Eslovenia y Austria. Eslovenia participó en cierto sentido más porque los controles fronterizos desde las exigencias de Schengen eran un requisito para la adhesión.

Incluso con España, Francia y Alemania se llevaron a cabo patrullas mixtas y pusieron en marcha joint ventures en los trenes y en los aeropuertos. En 1997 Italia firmó un acuerdo con Albania y en 1998 lo suscribió con Túnez. Proporcionó barcos patrulla, asistencia técnica y materiales para patrullar las costas; ayudó a la cooperación y el desarrollo y respaldó las peticiones de entrada que estos países presentaron a la Unión Europea. Italia colaboró en la repatriación de los inmigrantes ilegales y reclamó el control en los puertos de origen de las embarcaciones utilizadas para los desembarcos.

En Italia, a partir de 1998, los gobiernos de la coalición de centro-izquierda “Oliva” pidieron la contribución económica de Europa para asumir parte de los costes que tuvo que hacer frente este país para el control de las fronteras comunes.

En 2000 fue Giuliano Amato quien propuso la construcción de una policía europea de fronteras, idea que tomó forma un año después.

Después de 1998 se produjeron cambios en el fenómeno migratorio: Inmigrantes sin formación empezaron a llegar desde África y atravesaron el Mediterráneo, pero hubo cada vez más una inmigración que procedía de Europa (Centro-Oriental) que lograba entrar al no existir requerimiento de visado, ya que estos países habían presentado petición de entrada para UE. Así, entraban con visado de turismo temporal, y cuando caducaba se quedaban. Esta aceptación del visado caducado provocó un efecto llamada de inmigrantes que llegaron en autobús desde las fronteras de la tierra de Triveneto y no por rutas muy vigiladas de los Balcanes y el Mediterráneo.

Mientras tanto, a partir de 1998 la Liga radicalizó su discurso anti inmigrantes y pidió un referéndum sobre la Ley Turco-Napolitano. A pesar de recoger 700.000 firmas el referéndum fue considerado inadmisibile por el Tribunal Constitucional, que sólo invalidó una ley de transposición del acuerdo de Schengen.

A principios de 2000, la Liga y Forza Italia alcanzaron un acuerdo electoral que les permitió ganar en 2001. En tema de inmigración se aprobó una nueva ley en julio de 2002. Sus principales impulsores fueron dos líderes muy representativos de aquella coalición: Umberto Bossi de la Liga y Gianfranco Fini de Alianza Nacional. La Liga justificó la agitación por la amenaza de la política de fronteras abiertas de la izquierda. La política de inmigración se convirtió en el eje que la Liga utilizó para convencer a sus electores de la necesidad de llegar a un acuerdo con un partido como Forza Italia.

La política del centro-derecha fue de respeto, al menos al principio, aunque de ruptura total con la ley que había sido aprobada por el centro-izquierda (2001-2003).

Su planteamiento se centraba en los siguientes puntos:

- Asociación entre crimen e inmigración.
- Mayor severidad contra los inmigrantes ilegales y traficantes de personas.
- Reducción de los flujos migratorios.

Las políticas planteadas se basaron en la eliminación del mensaje de aceptación incondicional de la inmigración, oposición a la regularización y un cambio de compromiso a favor de la programación de los flujos migratorios.

Por otra parte, se propuso la exención fiscal de las contribuciones a las iniciativas misioneras y la cooperación en el desarrollo de los países pobres, además del refuerzo de las expulsiones de inmigrantes acompañados hasta la frontera y la introducción del delito de estancia ilegal.

Para un control más estricto de las fronteras se defendió el uso de las armas contra los traficantes de pateras y una mayor dureza contra los países de origen que no cooperaran en la lucha contra la inmigración irregular; también, la reducción de los flujos de trabajadores inmigrantes, un mayor apoyo a la inmigración temporal y no aumentar la población extranjera en Italia.

Fue una prioridad la migración de retorno de los descendientes de emigrantes italianos, y la asignación a las regiones de la posibilidad de fijar cuotas.

Se reanudó la idea de introducir el delito de inmigración ilegal como motivo de expulsión, con el fin de mantener a los inmigrantes en los CTP indefinidamente en espera de deportación (al final esta medida no se introdujo hasta 2009). La Iglesia y las asociaciones católicas se opusieron firmemente. Las regiones debían tener la facultad de fijar los límites cada seis meses y el tipo de disponibilidad de recepción de inmigrantes no europeos, sobre la base de las solicitudes realizadas a nivel local por los hogares y las empresas. Los inmigrantes tenían que apuntarse al paro en los consulados italianos en el mundo.

El permiso de residencia con un contrato de trabajo se vinculó a la presencia de extranjeros en Italia para la realización de un trabajo determinado y a la esperanza de asimilar las características de la inmigración italiana a un sistema como el de Alemania. La reunificación familiar sólo se permitió a los tres años

(en lugar de un año, siempre según la Ley Turco-Napolitano) Se aumentaron a 18 años las penas de prisión para los explotadores, y se contempló la posibilidad de detener embarcaciones sospechosas en aguas internacionales

Se generalizó la expulsión forzada asociada, y una reducción de los tiempos para recurrir en contra de la expulsión. También se pidió apoyo para la no inmigración de la UE temporal y frenar la inmigración musulmana, por representar grandes dificultades para los proyectos de secularización.

La cuota para trabajo temporal creció en 2002 hasta el 52%.

El origen de los inmigrantes se limitó a los países de Europa Central y Oriental (los futuros miembros de la UE) y los países de la ribera sur del Mediterráneo (Túnez, Marruecos y Egipto)

En 2002, el Ministro de Trabajo y Política Social, de la Liga del Norte, Roberto Maroni, practicó a través de los decretos ministeriales una política de bloqueo de entradas de los trabajadores extranjeros que requería la autorización permanente de trabajo de acuerdo con las necesidades de la hostelería y la agricultura. En 2003, las entradas no estacionales alcanzaron el nivel más bajo desde 1992, con sólo 11.000 autorizados y 68.500 entradas estables. Incluso las cuotas privilegiadas se redujeron al mínimo (3.600 en total) arriesgando el compromiso de cooperación con los países mediterráneos.

En el año 2002 aumentaron las llegadas por mar desde África y Asia. Sin embargo, las entradas más importantes a Italia fueron las que se produjeron por los flujos turísticos a través de las fronteras terrestres (Eslovenia, Croacia, Austria y Francia).

En este contexto son destacados los siguientes datos:

- En 2002 la presencia ilegal de personas con visado caducado que habían pasado por la zona Schengen era del 75%, mientras que los desembarcos en las costas eran el 10%. En 2004 el porcentaje de esta presencia ilegal se redujo hasta el 67%, y en 2005 hasta el 61%.
- En 2002 hubo otra amplia regularización, la más amplia desde 1986, que permitió ver cuánto había cambiado la inmigración.
- Era significativo el aumento de personas de los Balcanes y Europa del Este (Rumania, Ucrania, Albania, Polonia, Moldavia), reduciéndose el

número de africanos de 127.000 en 1990 a 109.000 en 2002.

- Para comprender la importancia relativa de esta inmigración hay que significar que la rumana y la albanesa se habían convertido en las comunidades extranjeras más grandes de Italia. La cifra de 380.000 europeos mostró que las entradas ilegales por turismo a menudo sin ningún tipo de visado desde Rumania o Polonia se habían convertido en la forma predominante de llegada para el trabajo en la economía sumergida.

Sobre la base de la regularización de 2002 se encontraban en Italia alrededor de 2,5 millones de extranjeros (un millón y medio con permisos de residencia).

De acuerdo con los datos del ISMU (Instituto de Estudios sobre la Multi-etnicidad) a mediados de 2005 el número de extranjeros fue de 3.357 millones, el 5,8% de la población.

El número de permisos de residencia por trabajo creció mucho, desde los 829.761 en 2002 a los 1.479.381 en 2003.

Los sectores en los que los extranjeros fueron más frecuentemente utilizados eran aquellos en los que se necesitaba menor cualificación: la construcción, el turismo de temporada, el cuidado asistencial de ancianos, el trabajo doméstico y la industria de la construcción ocuparon a la mayor parte de los inmigrantes regularizados, especialmente en el Norte. La Agricultura continuaba absorbiendo gran parte de la mano de obra inmigrante estacional. Incluso en el sector de la hostelería representaba también un alto porcentaje.

En las empresas pequeñas en el norte de menos de 15 empleados la incidencia de mano de obra extranjera fue especialmente alta.

Al final de la regularización los extranjeros en el norte fueron el 6% y en el sur el 1%.

Más del 40% de los inmigrantes se concentró en tres regiones: Lombardía, Emilia Romagna y Veneto.

Entre 2003 y 2005 se produjo un cambio de rumbo en el centro-derecha. El Ministro del Interior, Giuseppe Pisanu, consideró que era necesario volver a las políticas de cooperación amistosa con los países de origen de las olas migratorias, ya que en el Consejo Europeo de Sevilla en 2002 la mayoría de los Estados miembros rechazó la posibilidad de eliminar la ayuda al desarrollo a los países que no colaboraran en la lucha contra la inmigración ilegal. Así que una vez más una norma comunitaria afectó a la política interna.

En septiembre de 2002 se reanudaron las relaciones con Túnez y entre 2003 y 2004 se mantuvieron las relaciones con Egipto y Libia.

Libia, que no había sido un país emisor de emigrantes, decidió colaborar porque la migración del África subsahariana había asumido tales dimensiones que podía desestabilizar a su país. Así, proporcionó su colaboración para la readmisión de personas de Marruecos, Egipto y África subsahariana que habían llegado a Libia.

Se estimó que había entre 750.000 y 1,2 millones de inmigrantes en Libia a la espera de ir a Europa. Italia temía ser uno de los principales receptores de tal corriente.

Italia aceptó a cambio de asistencia a la policía en la frontera Libia, a condición de que se contara con material logístico para el control de las fronteras terrestres y marítimas, así como a cambio de ayudas de la UE.

Estos acuerdos, así como el tratado firmado con Libia en 2008, redujeron en gran medida los desembarcos en la costa italiana. Pero el destino de los inmigrantes ilegales interceptados en aguas de Libia o por patrullas internacionales de Italia y Libia se quedó un problema sin resolver que originó muchas críticas desde el punto de vista internacional.

La crítica de la izquierda se centraba en que Libia no había firmado la Convención de Ginebra sobre los refugiados y usaba la violencia contra los expulsados, enviándolos de vuelta y muriendo de inanición.

En 2004, cuando la UE abrió sus puertas a los ocho antiguos países comunistas y dos del Mediterráneo (Estonia, Letonia, Lituania, Eslovenia, Polonia, Eslovaquia, Hungría, República Checa, Malta y Chipre), Italia aumentó las cuo-

tas de sus entradas. Las entradas de personas no comunitarias estables aumentaron de 11.000 en 2003 a 54.500 en 2005. A finales de 2005 se firmaron acuerdos nuevos para la promoción de los flujos legales con acciones preferenciales como cursos de idiomas y formación profesional. Estos acuerdos se firmaron con Rumania, Marruecos y Egipto, además de con Moldavia y Túnez.

Para el año siguiente, 2006, el gobierno aprobó un decreto sobre el aumento de los flujos y contingentes para los no nacionales de la UE y los de los nuevos países comunitarios. Se permitieron 170.000 entradas, de las cuales 50.000 eran estables. Entre estos últimos, el gobierno se concentró en el trabajo doméstico y de cuidado (45.000 permisos) para satisfacer las demandas de las familias; las acciones preferentes, 38.000, permitieron reforzar la cooperación bilateral con los países de origen.

La cuota de 170.000 fue fijada para los trabajadores de los nuevos países de la UE. Incluso si las solicitudes habían estado por debajo de estos niveles (57.000 entradas en 2005), la cuota se fijó en igualdad de condiciones para garantizar que a los nuevos ciudadanos europeos se les garantizara la igualdad de trato respecto a los inmigrantes procedentes del resto del mundo. Pero Italia seguía atravesando un período de transición antes de la plena libertad de entrada para el trabajo de los nuevos ciudadanos de la UE.

A finales de 2005 había llegado a Italia parte de la corriente migratoria que intentó pasar por las fronteras de Ceuta y Melilla, después de que las tropas marroquíes abrieran fuego contra los intentos de paso de inmigrantes subsaharianos, lo que propició un aumento de los desembarcos en Sicilia. Las expulsiones siguieron limitadas por una serie de sentencias del Tribunal Constitucional que intervino en 2004 para defender los derechos de los inmigrantes. Es decir, la Corte anuló las normas de ejecución inmediata sobre la expulsión sin control previo de la Justicia. El Tribunal de Justicia declaró inconstitucional la detención obligatoria como consecuencia de una infracción administrativa, no pudiendo ser castigados con penas de prisión.

En 2005 estallaron incluso varios casos que demostraron los problemas que había en los CTP, por lo que se iniciaron campañas de Médicos sin Fronteras (MSF) y Amnistía Internacional (AI).

Aún así, la proporción de extranjeros repatriados después de la aprobación

de los CTP aumentó del 29,6% en 2001 al 68,8% en 2005.

La ley Bossi Fini también reguló el procedimiento para solicitar asilo. Presentó junto con el procedimiento ordinario para evaluar las solicitudes de asilo un procedimiento que determinaba rápidamente un tiempo de 25 días para apelar en caso de negativa de la petición. El procedimiento de solicitud de asilo acelerado preveía la permanencia en nuevas estructuras similares a los CPT pero dedicadas únicamente a los solicitantes de asilo. Para acelerar el procedimiento se establecieron siete comités regionales. Desde la entrada en vigor de la comisión a principios de 2005, las decisiones sobre las solicitudes de asilo llegaron más rápido y fueron más favorables que en el período anterior.

Después del 11-S, el control de las fronteras se convirtió en una prioridad, la lucha contra la ilegalidad se reforzó y se mejoró la verificación de la identidad de las personas. Italia fue, de hecho, protagonista en el estudio de viabilidad Europea sobre la creación de una policía europea de fronteras. En 2005 se creó la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros (Frontex).

La Ley Bossi-Fini, además de los aspectos ya mencionados introducía:

- La oportunidad de trabajar regularmente para los solicitantes de asilo que esperaban desde hace más de 6 meses una decisión sobre su caso (de acuerdo con la ley italiana, de hecho, no era posible trabajar). Este período de tiempo fue disminuyendo para los solicitantes de asilo en la busca de pluriempleo.
- Otras medidas respecto a la igualdad de oportunidades y para la eliminación de la discriminación racial.

El plan de acción sobre la inmigración ilegal de diciembre de 2005 fue en realidad un plan no vinculante para los países miembros de la UE. Así, varios estados de la UE trataron de armonizar las políticas de admisión para el trabajo que eran distintas por las diferencias demográficas y de los mercados laborales nacionales.

En 2003, el ministro del Interior, Pisanu, había propuesto establecer conjuntos de cuotas de inmigración legal como una alternativa a la inmigración ilegal a cambio de acuerdos de readmisión con los países de origen. En particular, Italia había jugado un papel de liderazgo en la rea-

pertura de la cooperación con Libia.

A pesar de la controversia sobre las expulsiones colectivas a Libia y Egipto, y la falta de respeto del derecho de asilo en Lampedusa, que también dio lugar a críticas, no disminuyó el interés de la UE sobre Libia, un paso esencial para los inmigrantes subsaharianos que trataban de llegar a Europa.

Conclusión

La orientación de las políticas comunitarias en materia de inmigración ha sido, a lo largo del período abordado, prioritaria para moldear las políticas de inmigración de Italia, y en muchos casos ha sobrepasado las propias exigencias internas y diferencias políticas. De alguna forma, en Italia se desarrollaron adecuadas medidas internas, pero al final fueron utilizadas por los partidos más para ganar consenso y para distanciarse desde el adversario político que para abordar una resolución real del problema de la inmigración.

La principal consecuencia fue el ausencia en términos de armonización real de las políticas propuestas en el ámbito comunitario.

LAS FRONTERAS
¿OPORTUNIDADES
DESAFIANTES?

Dr. Tuomo Melasuo

Dr. Tuomo Melasuo

Director de Investigación del Instituto de Investigación de la Paz de Tampere (TAPRI; Tampere Peace Research Institute) y profesor para la Paz y la Investigación de Conflictos de la Universidad de Tampere (Finlandia)

LAS FRONTERAS ¿OPORTUNIDADES DESAFIANTES?

La ciudad de Melilla es un lugar de salida para pensar, tanto en teoría como en práctica, en todo lo que concierne a las fronteras. Esta presentación se divide en tres partes: primero, enfoques teóricos y conceptuales; segundo, cambios recientes en el papel de las fronteras y tercero, las nuevas fronteras de Finlandia.

Enfoques conceptuales y teóricos

En inglés la palabra “borde” como nombre significa, primeramente, un límite entre dos países u otras áreas. Sus otros significados pueden ser una franja decorativa alrededor del margen de algo, un trapo por ejemplo, o una franja de suelo a lo largo del filo del césped para plantar flores o arbustos. Lo que viene a ser el verbo “bordear”, es limitar alrededor o a lo largo de algo. Que limita un país o zona, limitar es ser colindante, estar al lado de algo. Es más, limitar con algo significa estar próximo a ello, a menudo en una condición extrema.

La palabra “frontera” tiene connotaciones bastante diferentes. Su significado geográfico implica, por ejemplo, el límite extremo de tierra

establecida más allá de la que permanece salvaje. En un nivel más abstracto significa el límite extremo del entendimiento, el conocimiento o el logro en un área en particular.

En francés la palabra “frontière” significa las dos que encierra la palabra inglesa, borde y frontera. Permítanos puntualizar que la palabra “borde” también existe en francés pero su significado es más limitado que en inglés, significando sólo bordear algo, formar el borde de algo.

Más generalmente, libre de las consideraciones lingüísticas, estas dos palabras y conceptos, “borde” y “frontera”, hacen tres cosas: delimitan, dividen y conectan. El concepto inglés de “límite” simplemente quiere decir un borde que delimita con diferentes elementos.

Las fronteras y los bordes se pueden enfocar también desde el punto de vista de su formación. Quizá la forma más antigua de frontera han sido las “fronteras naturales” como ríos y montañas o lagos y mares. El río Rin o Los Pirineos son buenos ejemplos de ellas. O el río Amur en Asia siendo la frontera histórica entre China y Rusia.

La segunda categoría consiste en “fronteras hechas por el hombre”. Esta categoría consiste en una gran variedad de formas diferentes, que pueden ser fronteras políticas, económicas, lingüísticas, étnicas o religiosas. Al mismo tiempo son a menudo tradicionales e históricas. Algunas de las fronteras internas de Bélgica son un buen ejemplo de ellas.

Algunas son principalmente simbólicas tal como la que respecta a la capacidad científica y técnica que permite el desarrollo de armas nucleares pero que no dice nada sobre la voluntad de avanzar en ello. O, como un buen ejemplo de frontera simbólica, es el Mediterráneo, que conecta o divide las posturas políticas de los miembros. El papel y el significado de estas fronteras simbólicas está cambiando a lo largo de los años y las épocas.

En general parece ser que los papeles negativos y defensivos de las fronteras están disminuyendo y los positivos aumentando. Los bordes, los límites y las fronteras son cada vez más vistas como oportunidades que ayudarán a suavizar el alcance y los restos de estados, incluso estados nación que están obviamente convirtiéndose cada vez más en parientes.

Hoy en día la buena gestión de las fronteras requiere la participación de ambas partes y de todos los accionistas incluso más que antes. Y esto no sólo atañe a las regiones fronterizas como tal sino mucho más a los países y sociedades en cuestión como conjunto.

Cambios recientes en las labores de las fronteras – Globalización y estados nación

Los papeles cambiantes y la importancia del estado nación tienen un impacto en las fronteras y en sus conceptos. Evoluciones de diferentes tipos, esto es política, económica, cultural y militar tienen como consecuencia que las fronteras y las zonas fronterizas estén evolucionando. Uno de los principales factores es la globalización de la industria y el comercio, pero también de otros ámbitos. Esto concierne a la comunicación y los medios donde internet, Facebook y el comercio electrónico son buenos ejemplos. Sencillamente, la cantidad de todo lo que cruza la acción fronteriza y la comunicación ha aumentado sustancialmente, y se elude el estado nación.

En lo que respecta a la acción militar, sobretodo, las fuerzas aéreas y su importancia en el precio de la guerra moderna también ha cambiado el significado de las fronteras.

Cruzar las fronteras terrestres para ocupar un país es menos importante que controlar su espacio aéreo y trasladar las tropas por aire.

La movilidad humana moderna y la inmigración son muy complicadas, pero asuntos delicados y urgentes pertenecen a estos nuevos papeles de las fronteras.

Las nuevas fronteras de Finlandia

La evolución de las fronteras finlandesas ha traído consigo conflictos y guerras, pero también periodos más neutrales, de calma e inofensivos. Entre estas distintas épocas ha habido, por ejemplo, una cooperación activa durante el siglo XIX cuando Finlandia era un Gran Ducado de autonomía personal del zar Ruso. La cooperación de esta frontera activa llegó a ser muy importante para

todo el país pero, por supuesto, especialmente para la Carelia finlandesa, que estaba próxima al área metropolitana de San Petersburgo.

En general la historia de las fronteras ruso-finlandesas, en especial en el Istmo de Carelia, es un buen ejemplo de cómo evoluciona el papel de las fronteras. La conexión en el siglo XIX de Finlandia con la superpotencia mundial le permitió estar presente en muchos acontecimientos internacionales como el descubrimiento y la conquista de Alaska, la guerra con Japón, etc. Después de la Revolución rusa y la independencia finlandesa, la separación significó que el papel de la frontera se volvió totalmente opuesto al que había solido ser.

La independencia de Finlandia en 1917 cambió su significado, lo que antes había conectado, ahora lo separa y lo opone. A largo plazo esto significó una tarea difícil para ambos países durante la Segunda Guerra Mundial. Hoy en día, tras el colapso de la Unión Soviética, conectar los dos países de nuevo en la era de globalización es una opción interesante.

Hoy Finlandia tiene diferentes tipos de fronteras, con tres vecinos distintos. En el Norte linda con Noruega, que es un país perteneciente a la OTAN. Con Suecia también tiene fronteras terrestre en el Noroeste y marítima en el Oeste (Golfo de Botnia). Además tiene frontera marítima con Estonia y Rusia, así como una extensa frontera terrestre con este país en el Este. Estas fronteras están delimitadas en la naturaleza de formas muy diferentes. En el Norte puedes cruzar la frontera noruega en coche sin darte cuenta si no tienes cuidado. La gente de Laponia no lo respeta mucho, sobre todo cuando cuidan de sus renos. Es muy particular para ser una frontera de la OTAN.

No hay casi nada que decir sobre la frontera con Suecia, por eso hoy es inexistente. Pero no siempre ha sido así. A principios de la década de 1920 se produjo la crisis de las Islas de Aland, que reclamaban su pertenencia a Suecia. La solución final bajo la Sociedad de Naciones fue que las Islas de Aland continuasen perteneciendo a Finlandia, pero con una gran autonomía, quedando desmilitarizadas, con parlamento propio, y una propia legislación ciudadana para proteger su identidad.

Hoy en día la frontera ruso-finlandesa está claramente delimitada por la naturaleza con numerosos kilómetros a lo largo de la zona fronteriza y con específicos puntos de cruce. Durante el periodo Soviético había muy pocos

puntos de cruce y, en realidad, la frontera separaba dos mundos diferentes.

Actualmente, aunque la frontera permanece ahí, casi todo lo demás ha cambiado. Una vez más la frontera conecta mucho más que separa.

El cruce de fronteras y la cooperación regional está aumentando significativamente. Por ejemplo, en asuntos que conciernen a la protección del medio ambiente hay mucha cooperación e incluso mucha planificación común.

Generalmente el área fronteriza ruso-finlandesa se ha convertido en un área económica específica, que atiende principalmente a clientes rusos. La mayor parte de los nuevos complejos hoteleros y spas están destinados a rusos acomodados que vienen de Finlandia, sobretodo de la zona de San Petersburgo. Ellos pueden ser los únicos clientes, porque los rusos ortodoxos tienen vacaciones cristianas en diferentes fechas que los finlandeses. Esto engloba Navidad, Año Nuevo y Semana Santa, por ejemplo. Lo mismo ocurre con muchas instituciones sanitarias del sector privado que viven de la salud del turismo que viene de la otra parte de la frontera.

Hoy en día existen menos problemas en estas fronteras, los rusos cruzan la frontera ilegalmente sólo de forma accidental. Son los refugiados lejanos, que vienen de Afganistán o Somalia vía Rusia, y los turistas occidentales que cruzan la frontera ilegalmente de forma deliberada.

Los aviones o navíos civiles o militares rusos cruzan las fronteras finlandesas principalmente de manera accidental. Normalmente el cruce ilegal se produce sólo durante unos minutos y a menudo se debe a las malas condiciones atmosféricas. El concepto de “distrito fronterizo” ha desaparecido entre Finlandia y Rusia, reemplazado por región fronteriza con una connotación mucho más positiva.

Hoy día tenemos todo tipo de comités de cooperación transfronterizas. Autoridades públicas, locales y estatales están en contacto constante diariamente y se consultan unas a otras sobre todas las preguntas posibles.

Los visados son un gran problema para los rusos, ya que cuestan dinero y llevan tiempo. Por el contrario, los finlandeses pueden conseguirlos automáticamente muy rápido y el precio no es significativo. Por ello, hoy en

día hablamos de sistemas de visado específicos para los que viven en regiones cercanas. El objetivo es facilitar la cooperación transfronteriza local. Hay esperanzas de que se puedan alcanzar los asuntos de estado más rápidamente con nuestros vecinos de Oriente.

Hoy ya podemos hablar de Finlandia sin fronteras, exceptuando las fronteras del Este y del Sur con Rusia y Estonia. Cuando llegas al aeropuerto de Tampere a la una menos diez de la noche no hay señales de autoridad pública, ni policía, ni control de pasaporte ni agente de aduanas. Lo único que puedes encontrar como indicio de sociedad y estado organizados es un buzón donde puedes dejar tus datos y la información del vuelo para reclamar si el equipaje no llega.

Para terminar esta breve reflexión permítanme abordar la cuestión de Melilla. Desde mi punto de vista, Melilla es un buen ejemplo de estar al frente de un debate internacional sobre el cambio de conceptos y papeles sobre límites y fronteras. Esto requiere que podamos tener en cuenta la situación específica de esta ciudad para ajustar su régimen fronterizo de forma sostenible a largo plazo. También deberíamos pensar que el norte de Europa tendría que aprender de la experiencia de Melilla que de alguna manera se enfrenta a muchos de los nuevos retos que conciernen a las fronteras, la mayor parte debidos a la globalización. Melilla tiene una de las pocas fronteras terrestres entre el mundo islámico y la Unión Europea. Pero con su vieja experiencia de siglos, Melilla también ha sido capaz de controlar sus fronteras de una forma inteligente y civilizada y merece el apoyo de sus tres principales marcos que son Marruecos, España y la Unión Europea.

LA FRONTERA
ORIENTAL POLACA
COMO FRONTERA
EXTERIOR
DE LA
UNIÓN EUROPEA

Dr. Piotr Rakowski

Dr. Piotr Rakowski

Docente e investigador en la Facultad de Ciencias Políticas y Estudios Internacionales de la Universidad Nicolás Copérnico de Torun (Polonia). Es jefe de sección en el Departamento de Política Europea del Ministerio de Asuntos Exteriores en Varsovia.

LA FRONTERA ORIENTAL POLACA COMO FRONTERA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA. LAS EXPERIENCIAS DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA UE Y UNA MIRADA MÁS ALLÁ

Introducción

La Presidencia polaca del Consejo de la UE en el segundo semestre de 2011 fue la primera oportunidad para que políticos, funcionarios de gobierno y aquellos involucrados en el proceso de preparación, funcionamiento y conclusión afrontaran la ejecución del proceso de toma de decisiones en el propio Consejo. Como en cualquier otro caso tal tarea, no sólo en relación con los asuntos de la UE, requería fundamentalmente tener una estrategia debidamente redactada y acordada, con las prioridades y objetivos que se emitirían al final del proceso. Uno de los elementos principales, como supongo que no es de sorprender, fue el tema de la gestión de fronteras y la posición específica de Polonia en relación con la frontera oriental de la UE y el Tratado de Schengen.

Y este importante factor se encuentra tras la idea de este trabajo. Todo lo referido en los párrafos siguientes está relacionado con cuestiones fronterizas contemporáneas y sus consecuencias de la primera presidencia polaca del Consejo Europeo. En el documento trato en primer lugar la Presidencia en TRIO (Polonia, Dinamarca y Chipre) y las prioridades nacionales en relación a ello, después describo los ejemplos más representativos de los logros así como también los fracasos, y en última instancia doy mi propia valoración personal del trabajo realizado. Por último y no menos importante plantearé mi evalu-

ación personal y reflexiones en cuanto al futuro de posibles avances en este ámbito.

Este artículo constituye una amplia versión de la presentación en la "Conferencia de las fronteras exteriores de la Unión Europea", que se celebró en Melilla los días 16 y 17 de mayo de 2012. Además se apoya en los documentos originales (extractos) que describen los objetivos de la Presidencia polaca y las metas preparadas de antemano.

Programa de la Presidencia del Consejo Europeo

La frontera oriental terrestre de Polonia cuenta con aproximadamente 1.267 kilómetros, de los cuales aproximadamente 1.163 km. constituyen fronteras exteriores de Schengen y de la UE, mientras que 104 kilómetros de parte con Lituania se califican como frontera interna de la UE. Es también una de las fronteras exteriores terrestres más largas de la UE. Durante los preparativos para la adhesión a la UE en 2004 y la posterior adhesión a Schengen en 2007 no es sorprendente que se pusiera mucho esfuerzo y atención en estos temas relacionados con la simple ubicación geográfica. Por lo tanto, la frontera estaba también en el centro de las prioridades del periodo presidencial.

Discutir las prioridades de la Presidencia polaca es crucial para tratar las cuestiones de manera adecuada. En primer lugar, el "tema de la frontera" general fue incluido en el programa del TRIO de 18 meses de duración, en tanto que se expuso que las tres Presidencias trabajarían en la aplicación efectiva del Programa de Estocolmo y en particular se pondría especial atención en las cuestiones fronterizas¹.

En segundo lugar, la extensión de dichos objetivos se puede encontrar en el programa del semestre de presidencia polaca que fue acordado y adoptado por el gobierno polaco en 2011. La confirmación de los problemas fronterizos como aquellos de crucial importancia para el término anteriormente mencionado se encuentra en dos partes del documento. En primer lugar, en su parte

1. Programa de 18 meses del Consejo (1 julio 2011 - 31 diciembre 2012), doc. 11447 POLGEN 100 de 17 junio 2011, de: http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/o_prezydencja/st11447en11.pdf (descargado el 17 octubre 2012).

estratégica se eligieron tres áreas esenciales:

1. La integración europea como fuente de crecimiento
2. Europa segura
3. Europa beneficiándose de una actitud abierta

El punto 2 es el único en el que se incluyeron cuestiones fronterizas. Se definió el número de áreas donde debe ponerse cierto énfasis específico, no sólo en relación a la seguridad interna sino a cuestiones generales de seguridad. El Programa establece entre otras cosas:

“(...) El desarrollo de los aspectos prácticos de la gestión integrada de las fronteras y el intercambio de mejores prácticas en su protección también será una de nuestras prioridades. La Presidencia tiene previsto concluir el trabajo sobre la modificación del Reglamento Frontex para mejorar sus capacidades de funcionamiento para apoyar a los Estados miembros en situaciones de crisis, como las que estamos experimentando ahora en relación con los acontecimientos en el norte de África y Oriente Medio.

Asimismo, la Presidencia centrará sus esfuerzos en la aplicación efectiva de las iniciativas de mayor importancia para el Programa de Estocolmo. Se seguirá desarrollando el concepto de seguridad nacional, incluyendo una mayor eficiencia de la comunicación de crisis”².

Y por lo tanto se confirmó que la mejora de la cooperación en la gestión de las fronteras y el desarrollo ulterior del acervo en este campo era esencial. Ciertamente, visto como una herramienta para implementar de manera efectiva las metas y los objetivos fijados por el Consejo Europeo en su estrategia, concretamente por el Programa de Estocolmo.

Por último, en cuanto a la parte operativa del programa, se realizó siguiendo las formaciones del Consejo y sus respectivos programas y calendarios durante la segunda mitad del 2011. Teniendo en cuenta el programa de 18 meses mencionado anteriormente, los temas señalados fueron la mejora de la situación en relación con la región del Mediterráneo, avanzando el debate hacia el concepto de las llamadas fronteras inteligentes y su sistema de vigilancia (Eurosur), la finalización de la mejora del Reglamento de Frontex, el inicio de la discusión sobre

2. Programa del semestre de la Presidencia Polaca del Consejo Europeo en la segunda mitad de 2011, http://www.uspolbiz.org/ENProgramme6M_final.pdf (downloaded 17th October 2012).

el sistema de entrada / salida y el Programa de viajeros Registrados (RTP), la finalización de las obras del sistema de Información de Schengen II (SIS II) así como las exitosas extensiones de la zona de Schengen por parte de Rumanía y Bulgaria. Sin embargo, a os efectos de este documento sólo analizaremos los más representativos.

Futuro de Schengen

La Presidencia polaca abordó la cuestión del futuro de Schengen en general. Hay que recordar que en esos días la Unión y sus Estados miembros estaban todavía afrontando tanto las consecuencias de la primavera árabe³ como el "debilitamiento de la confianza" en los Estados miembros presentes. La conocida cumbre italo-francesa de abril de 2011, con la propuesta de reintroducir los controles fronterizos en contra de cualquier Estado miembro como una opción adicional, los controles aduaneros introducidos por Dinamarca y otras propuestas similares constituían un ambiente "poco amistoso" que de alguna manera se ponía en peligro el éxito de Schengen en su conjunto.

Con el fin de evitar un mayor "debilitamiento" del proyecto, Polonia tomó una posición activa en este sentido⁴. Como una especie de saque inicial, el tema fue puesto en el centro de la reunión informal de ministros de Interior y de Justicia en Sopot, el 18 de julio. La Presidencia elaboró un debate de manera que permite poner el problema en el camino de la reforma y la suspensión. Y el consenso se alcanzó con un éxito indiscutible. Sin embargo, los pasos siguientes mostraron que, si bien el compromiso en los Estados miembros se reintrodujo y la decisión de mejorar el sistema fue un hecho, si bien las diferencias se hicieron evidentes cuando se llegó a los detalles. Tras el paquete de propuesta de la Comisión (por ejemplo, el control de la situación en la zona de Schengen y el concepto del nuevo mecanismo de evaluación) el compromiso derivó hacia la dirección de

3. Véase, por ejemplo: M. Nodzykowski, P. Rakowski, Wydarzenia w Afryce Północnej a przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej, „Sprawy Międzynarodowe” 2011, LXIV (3), pp. 21–39.

4. Sin embargo, se ha de señalar que el "Proyecto de Schengen" no cubre toda la Unión. De acuerdo con el estado de la situación a partir de septiembre de 2012, formalmente la cooperación Schengen abarca 22 Estados miembros de la UE (sin Irlanda, Reino Unido, Chipre, Bulgaria y Rumania) y cuatro estados asociados (Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein). Después de la terminación de la adhesión de Croacia a la UE, este país también se quedará fuera de la zona Schengen, hasta que todos los criterios de inclusión se completará. Mira el mapa en la web de la Comisión Europea: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm (descargado el 7 octubre 2012).

sostener el fuerte mecanismo "intergubernamental" en lugar del método de la UE con el papel principal de la propia Comisión. En diciembre de 2011, al final de la Presidencia polaca, se alcanzó un compromiso preliminar mientras que el último tuvo que esperar hasta el final de la Presidencia danesa en junio de 2012. El cual fue desafortunado en un sentido porque llevó al gran conflicto de sensibilidad con el Parlamento Europeo (con el apoyo de la Comisión) sobre su exclusión del proceso de decisión en este área⁵. En la actualidad, el tema está siendo reabierto y las negociaciones están todavía por realizarse. Sin embargo, se supone que el compromiso es positivo y aceptable para todos - lástima que los esfuerzos de la Presidencia de Polonia en el Consejo desembocaron en un nuevo conflicto.

Ampliación de la Zona Schengen

Otra cuestión grave que la Presidencia polaca quería lidiar fue el tema de la ampliación de la zona Schengen a dos estados: Bulgaria y Rumanía. Los que pensaban que sería una tarea fácil estaban gravemente equivocados. Este paquete demostró las grandes y graves consecuencias que la falta de confianza entre los Estados miembros (de la UE y Schengen) era lamentable, pero un hecho. ¿Por qué? Se ignoraba los resultados positivos en el proceso de evaluación de Schengen, mientras que los dos países estaban listos para unirse a la zona y cumplir con todos los criterios de entrada (algunos Estados miembros se referían a otro "elemento de entrada"). Concretamente, conectaron algunas de las preocupaciones derivadas de los informes del Mecanismo de Cooperación y Verificación (MCV) y las usaron como justificación para no otorgar su consentimiento en la ampliación de Schengen. Y sabiendo que esta decisión del Consejo se basa en el principio de unanimidad, el apoyo de la mayoría de los miembros del Consejo era irrelevante.

Por tanto, la Presidencia polaca tuvo que afrontar el problema del cambio de las "reglas del juego" durante la marcha. Afrontando no sólo el problema técnico, sino también una política seria - cómo mantener la integridad general interna del Consejo, mientras que cierta polarización era más evidente que nunca. Hubo en realidad dos opciones a aplicar en aquellos días y meses: o bien

5. Ver Y. Pascoau, Schengen y la solidaridad: El frágil balance entre la confianza y la desconfianza, Bruselas: Centro de Política Europea, 4 de julio de 2012, http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=2784.

renunciar y dejar el problema a otras presidencias o intentar encontrar una solución de compromiso, que fuera peculiar y excepcional aunque las circunstancias fueran otras. Así tuvieron lugar en ambos países negociaciones difíciles y sensibles (para comprobar si están abiertos a cualquier compromiso y no a una solución fija) así como trabajos internos para ver cuál era realmente el margen de maniobra.

El primer paso se logró rápidamente. Debido a la situación política interna y a ciertas presiones, tanto Bulgaria como Rumanía —obviamente sin gran entusiasmo— mostraron la voluntad de buscar una solución de compromiso. Sabiendo eso, la Presidencia polaca mejoró sus esfuerzos por encontrar una solución en esas circunstancias que fuera política y legalmente aceptable. Como resultado, se propuso el denominado enfoque en dos etapas. Concretamente, la primera fase de ampliación de la zona de Schengen se aplicaría únicamente a las fronteras marítimas y aéreas (por ejemplo, puertos y aeropuertos) y donde los controles fronterizos interiores serían levantados. Por el contrario, los controles fronterizos permanecerían. Mientras tanto, se propuso un periodo de "evaluación", es decir tras la exitosa implantación y el rendimiento en esos estados, la "segunda" decisión se tomaría y los controles serían levantados. Y por lo tanto la plena aplicación del acervo de Schengen en Bulgaria y Rumanía se convertiría en un hecho. Esta propuesta fue profunda y extensamente debatida con los Estados miembros interesados. Después de recibir una aprobación, fue presentado en el Consejo. Sin embargo, a pesar de que la mayoría de los Estados miembros acordaron una propuesta única - un fuerte veto emitido por los Países Bajos (apoyado por Finlandia) trajo el caso a su fin. Y por ello la Presidencia polaca tuvo que hacer frente a este "fracaso". Lo único que le quedaba y era posible esos días era llevar el caso a la reunión del Consejo Europeo. Los jefes de Estado y de Gobierno tomaron nota de este hecho y pidieron al Consejo que adoptara la decisión en septiembre de 2012. Por desgracia no fue posible conseguir nada más.

Tráfico fronterizo local con Kaliningrado

Uno de los temas específicos que se discutieron durante la Presidencia polaca (aunque formalmente se salió fuera del alcance de la lista de prioridades de la Presidencia) y que se relaciona con el corazón de la cooperación transfronter-

iza, fue el del tráfico fronterizo local (LBT - Local Border Trade). Y en este caso particular, la posible ampliación de la zona de LBT a todo el distrito de Kaliningrado y a la parte correspondiente del territorio polaco. El tráfico fronterizo mencionado anteriormente, de acuerdo con el Reglamento 1931/2006, quiere decir lo siguiente: “(...) *cruce regular de la frontera terrestre exterior por residentes fronterizos para permanecer en la zona fronteriza, por ejemplo por razones sociales, culturales o económicas justificadas o por razones familiares, durante un período que no exceda el límite de tiempo establecido en el presente Reglamento*”⁶; En la práctica, dicha estancia no podrá exceder de tres meses (mientras que las disposiciones detalladas se rigen por los acuerdos negociados entre las partes interesadas del Estado miembro de la UE y el tercer país). Pero lo que era más importante en esta situación fue la propia zona, ya que, de acuerdo con las disposiciones adoptadas, la distancia general fue fijada en 30 km a ambos lados de la frontera y en situaciones específicas que no excedan de un máximo de 50 km (llamada la regla del 30+).

Esto fue en realidad una de las fuerzas impulsoras de los planes de Polonia para hacer frente a este problema a nivel de la UE. Porque de acuerdo con los límites establecidos por el Reglamento, cualquier acuerdo que fuese a ser negociado entre Polonia y Rusia para implementar el LBT en relación con el enclave de Kaliningrado generaría una cierta situación artificial o incluso tal vez absurda. Para entender el por qué de esto, sólo un vistazo al mapa proporciona la respuesta. Si el régimen estándar fuera aplicado por dos Estados miembros vecinos, en última instancia (Polonia y Lituania) - sólo algunas partes del distrito de Kaliningrado no estarían cubiertas por el régimen. Es más, algunas áreas de la ciudad de Kaliningrado quedarían fuera de la zona, que en la práctica llevaría a una situación totalmente extraña y artificial. Sabiendo eso, así como el principio estratégico del Gobierno de Polonia para mejorar las relaciones bilaterales con Rusia mejorando y el fortaleciendo los contactos de persona a persona, se tomó la decisión de abordar esta cuestión con la Comisión y el Consejo y modificar en lo posible la legislación de la UE para permitir esta excepción particular. Hay que recordar también que debido a determinadas razones geográficas, históricas y sociales esta región también fue especial desde el punto de vista nacional. Las conversaciones informales se iniciaron, el diálogo diplomático se puso en marcha y el tema fue con frecuencia abordado políticamente al más alto nivel. Al final de la Presidencia

6. Reglamento (CE) n° 1931/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el régimen de tráfico fronterizo local en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros y la modificación de las disposiciones del Convenio de Schengen, DO L 405 de 31.12.2006.

polaca, el compromiso entre los Estados miembros, la Comisión y el Parlamento Europeo se selló⁷ y el régimen general del LBT fue modificado de tal manera que permitía la extensión de su aplicación a toda la zona de Kaliningrado (en el lado ruso) y un área similar en la parte nororiental de Polonia (el lado polaco). Y lo que permitió completar las negociaciones bilaterales entre Polonia y Rusia para su posterior aplicación⁸.

Modificación del Reglamento Frontex

No fue tanto el éxito de la Presidencia polaca, ni siquiera la del TRIO, pero sobre todo de la Presidencia húngara del Consejo Europeo, justo antes de que la polaca comenzara lo que completó con éxito las difíciles negociaciones tripartitas. Y esto sólo dio lugar a la aprobación formal por parte del Parlamento Europeo (se llevó a cabo en septiembre de 2011) y consecuentemente a su final adopción en octubre de 2011 por el Consejo JAI (Consejo de Justicia y Asuntos de Interior). Sin embargo, menciono esto no sólo por una mera enumeración de hechos importantes. De todos modos hay que recordar y hacer hincapié que los resultados del compromiso tienen consecuencias graves para las futuras discusiones sobre el futuro de las fronteras de la UE.

En primer lugar, de acuerdo con las modificaciones introducidas, esta agencia de la UE relativamente nueva se está moviendo en una dirección más operativa, al igual que otros agentes del ELSJ, es decir, Europol en particular. Ya no va a ser más una agencia de evaluación de riesgos y análisis sino que tendrá algunas competencias operativas (incluyendo el poder personal de procesamiento de datos) para aplicar durante su funcionamiento en las fronteras exteriores de la UE. También otorga más facultades en relación con el despliegue de personal y equipamiento de Frontex para apoyar a los Estados miembros de la UE en su apoyo diario o específico⁹. Sin embargo, en mi opinión, la decisión correcta en

7. La ley que se modifica el Reglamento no 1931/2006 en lo que respecta a la inclusión de la zona de Kaliningrado y determinados distritos administrativos polacos en la zona fronteriza elegible (2011/0199 COD) fue firmado el 13 de diciembre de 2011.

8. Ver más: "Local border traffic agreement for the Kaliningrad region: a success story of the Polish presidency and a trust-building exercise for Poland and Russia", Policy brief, Batory Foundation, Varsovia, diciembre de 2011, de: http://www.batory.org.pl/upload/files/ANG/Publikacje/Open%20Europe/Local_border_traffic_agreement_for_the_Kaliningrad_region_a_success_story_of_the_Polish_presidency_and_a_trustbuilding_exercise_for_Poland%20and_Russia.pdf (descargado el 19 de octubre de 2012).

9. Ver más, por ejemplo: S. Peers, Statewatch analysis, The Frontex Regulation. Consolidated text after 2011 amendments, Statewatch, London 2011, from: <http://www.statewatch.org/analyses/no-140-frontex-reg-text.pdf> (descargado el 10 de octubre de 2012).

los nuevos poderes mejorados de Frontex, simplemente demuestra que la UE está centrada y decidida a trabajar más duro y más eficazmente en relación con la gestión general de sus fronteras exteriores. Y esto tiene importancia en relación con el debate estratégico antes mencionado en materia de gobierno de Schengen, que fue encabezado por la Presidencia polaca. Y posteriormente también fue indiscutible, un resultado efectivo de la Presidencia polaca en su conjunto, en este ámbito político particular.

Lecciones aprendidas

El único proceso de "propiedad" del Consejo durante seis meses fue la oportunidad para hacer frente a la cantidad de temas graves, a menudo delicados y políticos. Estoy seguro de que a cada formación del Consejo de Ministros de la UE se aplica este tipo de conclusión general. Sin embargo, me centraré en la Justicia y Asuntos de Interior, y en particular en algunas cuestiones muy representativas relacionadas con las fronteras de la UE. En primer lugar, la discusión se inició y continuó después de que presidencias anteriores demostraran la tesis de que la falta de confianza o al menos la grave disminución de ella entre los Estados miembros (y en ocasiones también las instituciones de la UE frente a los Estados Unidos) era un hecho simple. La decisión en relación a una posible adhesión a la zona de Schengen es de naturaleza técnica, pero por supuesto tiene serias consecuencias políticas. Es posible que no se base en ninguna justificación parcial o poco clara porque entonces pone en peligro la unidad entre todos los participantes¹⁰. Y por lo tanto esto pondría en grave peligro el principio de solidaridad que se aplica a la cooperación fronteriza en particular. ¿Por qué? Simplemente porque si algunos Estados miembros no confiaran en los que protegen las fronteras exteriores de la UE - ¿cómo podríamos implementar de forma efectiva la ausencia de fronteras (controles internos) en la UE? Y por otro lado, los "estados fronterizos" podrían en algún momento oponerse al no sentirse apoyados por otros Estados miembros en el desempeño de las tareas de protección de las fronteras exteriores. ¿Sería capaz la UE de contradecir estos escenarios para evitarlos? Las discusiones durante la Presidencia polaca y los esfuerzos realizados se concentraron simplemente en reducir al mínimo esas tendencias. Supongo que la situación se habrá superado pero no cerrado del todo. Todavía queda mucho por hacer.

10. Ver; H. Battjes, E. Brouwer, P. de Morree, J. Ouwkerk, *The Principle of Mutual Trust in European Asylum, Migration and Criminal Law*, Utrecht: Meijers Committee, FORUM Institute for Multicultural Affairs, 2011.

En segundo lugar, la situación anterior también está influenciada por otro aspecto que está directamente conectado con la cooperación efectiva en las fronteras, concretamente, el problema de la movilidad y el desplazamiento de las personas. Durante la Presidencia polaca en el Consejo fue necesario tratar no sólo la presión migratoria a la UE sino abordar también los resultados políticos negativos causados por eso. En algunos Estados miembros el tema de la "protección del propio territorio y la economía" frente a nacionales ilegales de terceros países fue abordado directamente junto con el de la limitación de la circulación de los nacionales de la UE. No es sorprendente que la crisis económica fuese una de las razones, aunque estas actitudes estaban totalmente en contra de las disposiciones del Tratado: no hay excusa para tratar a los nacionales de la UE como nacionales de terceros países para la protección de los propios mercados y de la economía. Pero esto también fue un caso que indirectamente provocó un "bloqueo" al discutir abiertamente el futuro de Schengen y su gobierno. Por lo tanto, en gran parte el éxito de la Presidencia polaca fue paradójicamente no sólo sostener Schengen sino también el no permitir que esta discusión se extendiera. A pesar de todo al final se logró que la UE se enfrentara al problema de las crisis económica en su conjunto y los Estados miembros tuvieran que enfrentarse a la recesión, al desempleo y a las tensiones políticas. Aún así no puede descartarse que esos factores sigan en la agenda de una forma u otra.

El caso de la adhesión de Bulgaria y Rumanía a Schengen también hizo ver que, por primera vez desde que se estableciera el "sistema" de Schengen, que las reglas fueron cambiadas en el transcurso del "juego". Esto se debe a que, pese a que los Estados aceptaran los criterios de entrada a Schengen y las condiciones iniciales, se introdujeron "nuevos criterios", lo que llevó a graves asimetrías entre todos los socios¹¹. El establecimiento de un vínculo entre la MCV (Mecanismo de Cooperación y Verificación) y Schengen como un paquete de entrada completo era único y constituía un precedente. Un precedente peligroso en realidad. Tenemos que recordar que desde el punto de vista político va más allá de los problemas fronterizos y puede conducir al final a diferentes categorías de los miembros de la UE. Los mejores y los peores. La Presidencia polaca era

11. Ver: Y. Bertoini, Migrants, „Schengen area” and European solidarity, “Tribune – Notre Europe’s Viewpoint”, 22 junio 2011, de: http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Notre_Europe_s_viewpoint_june_2011_Schengen_02.pdf (descargado el: 2 septiembre 2012).

consciente de este hecho y por lo tanto puso mucho esfuerzo y énfasis en limitar estas tendencias tanto como fuera posible. En cierto modo la situación quedó bajo control pero desafortunadamente no estaba "curada" por completo. Y por lo tanto todavía se debe tener en cuenta.

La deliberación sobre las fronteras de la UE y su gestión también indicaban que los Estados miembros y las instituciones de la UE aún difieren psicológicamente cómo discutir y decidir sobre los asuntos relacionados con las fronteras y la seguridad interna. Pese a que el Tratado de Lisboa confirmaba que en general, el nuevo "método de la UE" (anteriormente el método comunitario) se dedica a decidir sobre todas las cuestiones relativas al ELSJ, con poderes más fuertes de la Comisión y del Parlamento Europeo, los Estados miembros todavía presentan la tendencia a referirse al antiguo enfoque "intergubernamental", tal como fue establecido por los Tratados de Maastricht y Amsterdam. Y esto significa que sólo los Estados miembros tienen "derecho y poder" para decidir sobre la supresión de los controles fronterizos, para modificar la política y debatir sobre el gobierno de Schengen. Obviamente, que la antigua y anteriormente establecida "cláusula de seguridad" reserve el orden público y la seguridad interna únicamente a los Estados miembros es un hecho¹². Pero también es un hecho del que a veces se abusa para justificar el veto en la discusión de estos asuntos para "bloquear" cualquier iniciativa propuesta por la Comisión al respecto.

El debate sobre el gobierno de Schengen y las fronteras también tuvo implicaciones externas. No es una sorpresa que para Polonia la cooperación con terceros países, incluyendo temas sobre la ELSJ, era una prioridad, sobre todo con los Estados de la Asociación Oriental. Por lo tanto era crucial que la gestión de la discusión dentro del Consejo JAI tuviera que ser llevada de tal manera que no llevara a la conclusión de que la UE se estaba cerrando. En otras palabras, era un principio fundamental el no generar la impresión de que una nueva cortina de hierro se está construyendo en Europa. Es posible imaginar que tales conclusiones no eran totalmente irreales mientras que algunas voces indicaban que la UE tiene que protegerse a sí misma, que la afluencia de inmigrantes (cualquier inmigrante) pone en peligro la prosperidad y la seguridad. Por ello, la Presidencia tuvo que participar en los foros pertinentes para suprimir esas ideas y controlar los mensajes externos. Por ejemplo, al hablar de la Asociación

12. Art. 72 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dice: "This Title shall not affect the exercise of the responsibilities incumbent upon Member States with regard to the maintenance of law and order and the safeguarding of internal security.", OJ C 83/47 de 30 marzo 2010.

Oriental a menudo se hizo hincapié en que la discusión sobre Schengen y todos los temas relacionados era de una importancia fundamental para los socios externos. Esto fue a menudo confirmado políticamente, sólo como ejemplo en la Cumbre de la Asociación Oriental en Varsovia del 25-26 de septiembre de 2011 y su declaración política final, donde se afirmaba que: "(...) *Una mayor cooperación y coordinación incluirá, en particular, la prevención y la lucha contra la inmigración ilegal, la promoción de la migración segura y bien administrada y la movilidad y la gestión integrada de las fronteras (...)*"¹³. Lo mismo se aplica también a otros estados, por ejemplo, Balcanes Occidentales. Por lo tanto, la lección que se aprendió y que indispensablemente debe seguirse es que la discusión más amplia, interna pero también externa, es necesaria si la UE quiere realmente preservar la gestión eficaz de las fronteras y la cooperación.

Una observación final, que está directamente relacionada con los objetivos prioritarios de la Presidencia polaca en relación con las "fronteras" en general. Durante este período, fue posible confirmar nuevamente la conclusión fundamental de los trabajos de la UE en su conjunto. Simplemente significa que todas las cuestiones jurídicas y políticas deben supeditarse al principio de que la mejora de la cooperación de las fronteras exteriores es la clave y la única respuesta, en lugar de la introducción de los controles en las fronteras interiores en la Unión Europea como una alternativa. No tiene ningún sentido inverso o marcha atrás, siempre y cuando los principios políticos establecidos en los tratados en relación con la ELSJ sean vinculantes. Los sectores estratégicos más amplios y las orientaciones políticas deberían estar conectados efectivamente con la cooperación. Sólo el compromiso conjunto y real de todos los agentes involucrados puede llevar a resultados positivos y sostenibles. La libre circulación de personas dentro de la UE, la entrada amistosa y la cooperación fructuosa con los terceros países son las garantías de una gestión aduanera moderna. Y no sólo esto, sino un mercado más amplio completamente integrado de la UE y una cooperación eficaz y orientada hacia los objetivos con todos los agentes externos. Porque si la cooperación UE / Schengen no diera resultado, entonces al final todo el proyecto ELSJ fracasa¹⁴. Y desde este punto esta tal vez mucho más cerca de fracasar todo el proyecto de integración de la UE que en el caso de

13. Joint Declaration of the Warsaw Eastern Partnership Summit, Warsaw, 29-30 septiembre 2011, de: http://www.easternpartnership.org/sites/default/files/joint_declaration_eap_summit_0.pdf (descargado el: 20 octubre 2012).

14. Ver más: H. Brady, Saving Schengen. How to protect passport-free travel in Europe, Centre for European Reform publications, Londres, 20 de enero 2012, p. 33, de: <http://www.cer.org.uk/publications/archive/report/2012/saving-schengen-how-protect-passport-free-travel-europe> (descargado en: 5 de septiembre de 2012).

Grexit, por ejemplo. Puede que fuera una de las lecciones más importantes, serias y un poco asustadizas aprendidas durante la Presidencia polaca. Y que no terminó con el final de la propia Presidencia, sino que aún perdura. Tal vez sea una advertencia.

Una mirada más allá

Me surgen un montón de preguntas abiertas que se relacionan con las experiencias de la Presidencia polaca del Consejo Europeo y la cuestión de las fronteras de la UE. Sin embargo, permítanme concentrarme fundamentalmente en unas pocas¹⁵. Parafraseando a uno de los novelistas, algunos pueden preguntarse - después de buscar en los "asuntos de Schengen" - si ¿este es el comienzo del fin o, por el contrario, el fin del comienzo (del proceso)? Quiero creer que la UE completa una de las fases difíciles relacionadas con la cooperación al desarrollo de Schengen y se dirige hacia una nueva. Y por lo tanto no quiero pensar que estamos llegando al final de la cooperación de Schengen. Que habrá un tiempo o momento en que los controles de las fronteras interiores se volverán a introducir permanentemente y no habrá ningún enfoque común y unificado hacia la cooperación en las fronteras exteriores de la UE. No podemos olvidar las consecuencias de tal decisión, de la que estoy profundamente convencido, darían lugar a diferentes problemas¹⁶. En lo que respecta a los ciudadanos, resultará en una fuerte infracción de la libre circulación de personas. Esto haría más difícil la vida de las personas. En relación a los terceros Estados, puede tendría un impacto negativo no solo en las relaciones políticas ya establecidas, sino especialmente con los estados vecinos. Por ejemplo, la terminación de Schengen en relación con la cooperación de fronteras tendría un impacto punitivo para la UE y la cooperación de la Asociación de los Estados Orientales. Y por último pero no menos importante, el final de la era de Schengen y el retorno de los controles fronterizos sin duda influiría en las relaciones estrechas entre los propios Estados miembros. La confianza ya no sería la misma de antes. Y la integración europea tampoco.

15. Ver más: B. Haladyj, M. Nodzykowski, P. Rakowski, Prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej a przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, „Sprawy Międzynarodowe” 2012, LXV(1), pp. 61-79.

16. Ver: H. Saffar, T. Séné, Réformer Schengen: l'impossible politique de la chaise vide, NouvelleEurope.EU, 4.05.2012, de: <http://www.nouvelle-europe.eu/reformer-schengen-l-impossible-politique-de-la-chaise-vide?page=0,1> (descargado en: 3 de septiembre de 2012).

Por lo tanto, es de vital importancia que se tenga en mente no solo la experiencia de la Presidencia polaca sino también las experiencias de otras presidencias, los esfuerzos conjuntos de los Estados miembros y las instituciones de la UE son necesarias para asegurar que esa situación no se producirá. Las dificultades actuales anteriormente mencionadas no se convertirán en una avalancha de piedras pero seguirán siendo una seria dificultad. Los logros son tan grandes que merecen ser mantenidos y desarrollados. Más del 50 por ciento de todos los europeos consideran a Schengen y la libre circulación dentro y fuera de la UE como el único éxito clave de todo el proceso de integración europeo. Y esto es algo que permanecerá instructivo para los Estados miembros, la UE y sus instituciones y todos los dirigentes políticos. En tiempos tan difíciles y duros (que por cierto no son los únicos y pueden repetirse también en el futuro) se requiere y es necesario un mensaje político fuerte y firme.

Por último, estoy totalmente convencido de que la UE en su conjunto, sus Estados miembros y todos los ciudadanos no pueden darse el lujo de perderlo. Los debates actuales sobre la crisis económica, el futuro del euro, el gobierno eficaz o simplemente el regreso a tiempos de prosperidad, no son la única capa de riesgos y desafíos en juego. Es cierto que las fronteras de la UE no tienen la capacidad de poner fin al proyecto. Sin embargo, están fuertemente relacionadas con todas las demás políticas de la UE. ¿Podemos mantener la libertad de circulación de personas mientras vuelven los controles fronterizos? ¿Es la libre circulación de mercancías tan eficaz mientras hay controles en las fronteras? ¿Sería entonces una auténtica unión aduanera? ¿Se infringirían las bases de todo el mercado interior? Puede sonar a trivial pero ¿es realmente así? Como he indicado, esto es parte de la historia, pero de alguna manera la historia es realmente importante. Y por lo tanto tiene que ser tratada de esa manera. Las experiencias de la Presidencia polaca del Consejo de la UE indican claramente que sería fácil echarlo a perder y muy difícil de curar.

ANEXO NO. 1

Extractos del Programa TRIO de 18 meses

Marco Estratégico

22. En el ámbito de **Justicia e Interior**, la aplicación del Programa de Estocolmo seguirá siendo una prioridad fundamental para la Unión.

*El reto general será el de velar por el **respeto de las libertades fundamentales y la integridad, garantizando la seguridad**. Las prioridades del programa de Estocolmo se reflejarán en todas las medidas adoptadas.*

Además, la situación en el sur del Mediterráneo será tratada de forma efectiva. El logro de un área europea de justicia consolidada con mecanismos que faciliten el acceso a la justicia, permitiendo que los ciudadanos se beneficien de sus derechos en toda la UE, la protección de datos y la lucha contra todos los aspectos de la delincuencia organizada son preocupaciones constantes y permanecerán en el centro de las políticas de la Unión.

Fronteras Exteriores

225. El trabajo será llevado adelante en el sistema de gestión integrada de fronteras con el fin de gestionar mejor la migración y proteger las fronteras exteriores de manera más eficiente, a través de un mayor desarrollo de la política común de visados, así como a través del desarrollo del concepto de "frontera inteligente".

El trabajo se centrará en particular en el seguimiento inmediato a las conclusiones del Consejo sobre las actividades para manejar mejor la situación en el sur del Mediterráneo, así como las posibilidades que las nuevas e interoperables tecnologías ofrecen para mejorar el control de fronteras, de una manera rentable al tiempo que facilita el desplazamiento de los viajeros de buena fe.

Un enfoque "basado en las necesidades" se desarrollará, dentro de un espíritu de solidaridad y haciendo uso de las lecciones aprendidas en el desarrollo de los sistemas existentes.

226. Las tres Presidencias procurarán promover la mejora de la eficacia de los instru-

mentos de los existentes controles fronterizos, garantizando la adopción y aplicación de la mejora del Reglamento FRONTEX haciendo las modificaciones necesarias al Código de fronteras de Schengen y proporcionando un apoyo regular al trabajo de FRONTEX.

227. Se iniciarán los instrumentos legislativos que sustentan el desarrollo de un sistema de entrada / salida, un programa de viajeros registrados y el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR).

228. El éxito de la ampliación de la zona de Schengen así como las mejoras en el rendimiento del proceso de evaluación siguen siendo objetivos claves.

Las tres Presidencias también trabajarán para la finalización del proyecto SIS II según lo previsto y tendrán también en cuenta la evaluación de los progresos alcanzados. El completo establecimiento y puesta en funcionamiento de la Agencia seguirá siendo un objetivo clave.

ANEXO NO. 2

Extractos de la Presidencia polaca del Programa de 6 Meses

Se les dará prioridad al desarrollo de los aspectos prácticos de la gestión integrada de las fronteras, incluyendo el trabajo sobre el concepto de "fronteras inteligentes" (el establecimiento del sistema EUROSUR) y la difusión de las mejores prácticas en la gestión de las fronteras.

La Presidencia polaca iniciará el debate para mejorar el funcionamiento de la zona de Schengen.

En la segunda mitad de 2011 se comenzará a trabajar en la adopción de enmiendas al Código de fronteras de Schengen, lo que permitirá agilizar los procedimientos de control de las fronteras. La Presidencia tendrá como objetivo concluir el trabajo sobre la modificación del Reglamento Frontex a fin de aumentar su capacidad de realizar tareas de apoyo a los Estados Miembros en situaciones de crisis. La Presidencia participará en los esfuerzos para llevar a cabo una evaluación eficiente de Schengen, así como a respetar el calendario para el lanzamiento de la segunda generación del Sistema de Información de Schengen (SIS II).

Las prioridades de la Presidencia sobre visados incluyen la continuación de la aplicación

efectiva del Código de visados, persiguiendo diálogos (de ahí el proceso de liberalización de visados) con terceros países y logrando la operatividad del Sistema de Información de Visados. En el seguimiento de la aplicación de los planes de acción relativos a su liberación, se hará especial hincapié en el apoyo al proceso de facilitación y la liberalización de visados con los países de la Asociación del este y la Federación Rusa.

Otra prioridad será la de llevar a cabo modificaciones técnicas en el Reglamento 539/2001 del Consejo del 15 de marzo de 2001, enumerando los terceros países cuyos ciudadanos deben tener visados para cruzar las fronteras exteriores y aquellos cuyos ciudadanos estén exentos de este requisito, y también para asegurar un proceso eficiente de adopción de la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una lista de los documentos que dan derecho a sus titulares a cruzar las fronteras exteriores de la UE.

PROBLEMAS EN LA
FRONTERA GRIEGA:
UN DESAFÍO PARA
LA SEGURIDAD Y LA
OPINIÓN PÚBLICA

Dr. George Tzogopoulos

PROBLEMAS EN LA FRONTERA GRIEGA: UN DESAFÍO PARA LA SEGURIDAD Y LA OPINIÓN PÚBLICA

La cuenca del Mediterráneo y la región de Oriente Medio constituyen probablemente el área geográfica más notable del mundo en relación con los movimientos migratorios. Las desigualdades económicas entre “los ricos” y “los pobres” amenazan la estabilidad política de varios estados¹. En este sentido, Grecia es sin duda un interesante caso de estudio. Esto se debe a que un número importante de inmigrantes procedentes de Afganistán, Argelia, Congo, Bangladesh, Irak, Kurdistán, Pakistán y otros países, viajan a través de Turquía y llegan al territorio de la UE a través del archipiélago de las islas y la extensa costa del país². La llamada “Primavera Árabe” ha dado una nueva dimensión a este fenómeno, lo que aumenta las probabilidades de un deterioro de las condiciones. En este artículo se esbozan dos de los aspectos más importantes del problema: sus implicaciones para la seguridad y la opinión pública en la República Helénica. El segundo parámetro, en particular, se hace aún más preocupante, a la vista de la actual crisis económica.

1. Thanos Dokos, NATO's Mediterranean Dialogue: Prospects and policy recommendations, disponible en: <http://www.eliamep.gr/transatlantic-relations/natos-mediterranean-dialogue-prospects-and-policy-recommendations/>, 2003, consultado en julio de 2012.

2. Ibid.

El Problema

Los movimientos migratorios procedentes de Asia y África constituyen un motivo de gran preocupación en Grecia. Sus países limítrofes son: Albania (282 km de frontera común), Bulgaria (494 km), Turquía (206 km) y la Antigua República de Macedonia (246 km). Las fronteras de Grecia son las fronteras exteriores de la UE, pero el país se caracteriza por unas condiciones únicas, ya que no tiene fronteras comunes con cualquier otro país de la UE³. Se puede considerar como la primera línea de defensa para Europa. Esto es así porque el Acuerdo de Dublín II establece la obligación, para el país receptor de inmigrantes de la UE, de no permitir que los inmigrantes ilegales puedan viajar a otros países de la misma⁴. Además, los estados miembros responsables de examinar la solicitud de asilo, son aquellos donde el solicitante entró por primera vez. Esto supone una responsabilidad desproporcionada para los estados limítrofes miembros de la UE.

La población total de inmigrantes en Grecia es de aproximadamente 1,25 millones. Esto corresponde al 11% de la población residente total. Se estima que cerca del 3,9 por ciento de la población residente total está indocumentada siendo “tanto personas que nunca han tenido un permiso de estancia, como aquellas que tuvieron un estatus legal, pero no lograron renovar sus permisos”⁵. Los datos de la Tabla 1, producto del trabajo de Anna Triandafyllidou y Thanos Maroukis muestran el número de arrestos de inmigrantes indocumentados en las diferentes fronteras desde 2007 hasta 2011.

3. ‘Greece-Turkey Border Fence’, disponible en: <http://www.globalsecurity.org/military/world/europe/gr-turkey-fence.htm>, consultado en octubre de 2012.

4. Thanos Dokos, ‘Who Lost Greece? The Geopolitical Consequences of the Greek Crisis’, ELIAMEP Policy Paper, No. 18, disponible en: <http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2012/02/dokos-pdf.pdf>, febrero 2012, consultado en octubre de 2012.

5. Anna Triandafyllidou: ‘Greece: How a state in crisis manages its migration crisis?’, Ifri paper, disponible en: <http://www.ifri.org/downloads/notemcatriandafyllidou.pdf> de marzo de 2012, consultado en septiembre de 2012.

Tabla 1: Detenciones de inmigrantes indocumentados en diferentes fronteras, 2007-2011.

Detenciones	2007	2008	2009	2011	
				2010	(los primeros 10 meses)
Frontera griego-albanesa	42.897	39.267	38.164	33.979	8.855
Frontera greco-macedonia	2.887	3.459	2.355	1.589	714
Frontera greco-búlgara	966	1.795	1.258	983	570
Frontera terrestre greco-turca	16.789	14.461	8.787	47.088	45.170
Frontera marítima greco-turca	16.781	30.149	27.685	6.204	625
Creta	2.245	2.961	2.859	2.444	1.445
Resto del país	29.799	54.245	45.037	40.237	23.461
Total	112.364	146.337	126.145	132.524	80.840

Fuente: Datos de la política griega obtenidos por la profesora Anna Triandafyllidou y Dr. Thanos Maroukis⁶

El principal punto de entrada para los inmigrantes ilegales procedentes de Asia a Europa es el río Evros. Como *The Economist* sostiene: “lleva unos minutos cruzarlo”. En 2009, la policía local registró 8.800 inmigrantes allí, en 2010, 47.000 y, en 2011, 55.000, mientras que, según algunas estimaciones, Grecia tiene medio millón de inmigrantes ilegales⁷. El país está tratando de lidiar con el problema con un paquete de medidas que incluyen un mecanismo de asilo más eficaz, el empleo de los activos de FRONTEX en el mar Egeo y su frontera terrestre con Turquía, así como la construcción de una valla de seguridad en 12,5 kilómetros de esa frontera⁸.

Volviendo a la situación existente en 2010, el 24 de octubre de ese año, el Gobierno griego envió un llamamiento urgente a Bruselas pidiendo asistencia en el control de sus fronteras exteriores terrestres con Turquía debido a una “excepcional afluencia masiva de inmigrantes irregulares”.

6. Anna Triandafyllidou: ‘Greece: How a state in crisis manages its migration crisis?’, Ifri paper, disponible en: <http://www.ifri.org/downloads/notemcatriandafyllidou.pdf> de marzo de 2012, consultado en septiembre de 2012 y Maroukis Thanos, ‘Migration and the crisis in Greek society: The parameters of a co-ordinated departure’, ELIAMEP Briefing Note 08/2012, disponible en: http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2012/01/Briefing_Notes_8_January-2012.pdf, enero de 2012, consultado en septiembre de 2012.
7. *The Economist*: ‘The crossing point: Would-be immigrants to Europe can go almost everywhere – for a price’, disponible en: <http://www.economist.com/node/21549012>, 3 de marzo de 2012, consultado en septiembre de 2012.
8. Thanos Dokos, ‘Who Lost Greece? The Geopolitical Consequences of the Greek Crisis’, ELIAMEP Policy Paper, No. 18, disponible en: <http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2012/02/dokos-pdf.pdf>, febrero 2012, consultado en octubre de 2012.

Por su parte, la Comisaria de Asuntos de Interior, Cecilia Malmström declaró: “La situación en la frontera terrestre griega con Turquía es cada vez más preocupante. Los movimientos de personas que cruzan la frontera de manera irregular han alcanzado proporciones alarmantes y Grecia no es capaz manifiestamente de hacer frente a esta situación sola. Estoy muy preocupada por la situación humanitaria. Confío en que se dará la asistencia adecuada a todas las personas que crucen la frontera y que la solicitud de protección internacional se considerará, en plena conformidad con las normas comunitarias e internacionales. Durante la última semana, he seguido muy de cerca la situación y estoy en contacto frecuente con las autoridades griegas y con FRONTEX.

Tras intensos debates durante los últimos días, he sido informada hoy por el Sr. Christos Papoutsis, Ministro de Protección Civil, de la solicitud del Gobierno griego de actuaciones de los equipos de intervención rápida en las fronteras y de la cooperación con la Comisión Europea. Grecia ahora será capaz de beneficiarse concretamente de la solidaridad europea en la gestión de las fronteras exteriores. He activado inmediatamente el mecanismo de enlace con FRONTEX y el de comunicación entre todos los socios interesados, a fin de manejar esta situación de emergencia de la manera más rápida y eficiente”⁹.

Un día después de la solicitud por parte de Grecia, Ilkka Laitinen, director ejecutivo de FRONTEX, anunció su intención de apoyar a Grecia mediante el aumento del control de los niveles de vigilancia en las fronteras exteriores de Grecia con Turquía y “el fortalecimiento de las fronteras exteriores de la UE”. El caso dio lugar al primer despliegue de equipos de intervención rápida en las fronteras (RABIT) desde su formación en 2007.¹⁰ Lo que se denominó como la “Operación Conjunta RABIT 2010” llevó al despliegue de 175 especialistas de control de fronteras en la región griega de Orestiada y áreas vecinales, en noviembre de 2010 y durante un período previo de dos meses¹¹.

9. Declaración de Cecilia Malmström, Comisaria Europea responsable de Asuntos del Interior sobre la solicitud del Gobierno griego para recibir asistencia a través de equipos de intervención rápida en la frontera terrestre entre Grecia y Turquía, disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-516_en.htm, 24 de octubre de 2010, consultado en septiembre de 2012.

10. Sergio Carrera y el Gremio de Elspeth, ‘Join Operation Rabit 2010 – FRONTEX Assistance to Greece’s Border with Turkey: Revealing the Deficiencies of Europe’s Dublin Asylum System’, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, disponible en: <http://www.ceps.be/book/%E2%80%998joint-operation-rabit-2010%E2%80%99-%E2%80%93frontex-assistance-greece%E2%80%99s-border-turkey-revealing-deficiencies>, Noviembre de 2010 (consultado en octubre de 2012).

11. *Ibid.*

A raíz de las revueltas árabes que comenzaron en Túnez y se extendieron a Egipto, Libia y Siria, el temor de una nueva ola de inmigrantes ilegales empezó a dominar en la Unión Europea y Grecia. En particular, entre el 1 de enero y el 30 de septiembre de 2011, el número de inmigrantes ilegales aumentó en un 50% en comparación con el mismo período del año anterior¹².

Vale la pena mencionar la advertencia que FRONTEX realizó acerca del cambio de estrategia de los inmigrantes procedentes de los países del Magreb, los cuales prefieren cruzar la frontera terrestre entre Grecia y Turquía en lugar de las fronteras marítimas españolas¹³. Uno de los motivos más importantes del cambio de estrategia estaba relacionado con la reducción de los requisitos necesarios para obtener un visado en Turquía. En particular, Ankara ha tratado de construir su propia área sin visado con países como Irán, Siria, Yemen, Libia, Líbano, Marruecos y Túnez. En una entrevista a *Euractiv.com*, Gil Arias Fernández, subdirector de la Comisión Europea de control de fronteras FRONTEX, señaló que los vuelos baratos que operan entre muchos países del norte de África y Turquía, junto con la política liberal de visados hacia muchos países africanos, desempeñaron un papel crítico¹⁴.

Por otra parte, en medio de los temores de que el conflicto sirio diera lugar a una afluencia de inmigrantes en busca de la entrada a Europa a través de Grecia, el país decidió tomar medidas adicionales. Por lo que el nuevo ministro de Protección Ciudadana, Nikos Dendias, anunció un refuerzo de 1,800 guardias fronterizos que serían enviados a la frontera con Turquía para combatir la inmigración ilegal. El Sr. Dendias, entre otras cosas, dijo: “Nosotros tratamos de sellar el río Evros; nuestro objetivo es que Grecia deje de ser un lugar donde todo el mundo hace lo que quiere”¹⁵. Por último, pero no menos importante, el nuevo Ministro de Protección Ciudadana dirigió la operación ‘Xenios Zeus’ en agosto de 2012 con el objetivo de detener a los inmigrantes no registrados en Atenas. Según explicó, la “imagen del centro de la ciudad genera miedo y vergüenza para los residentes y repudio a los visitantes y turistas”. Asimismo, añadió que “el gobierno y él personalmente, no podían cerrar los ojos y no actuar”¹⁶.

12. *Euractiv.com*, ‘Greece measures Arab Spring immigration impact’, <http://www.euractiv.com/justice/greece-measures-arab-spring-immi-news-509109>, 22 de noviembre de 2011, consultado en octubre de 2012.

13. *Ibid.*

14. *Ibid.*

15. *Keep Talking Greece*, ‘Greece to mobilise policemen in order to combat crime and illegal immigration’, disponible en: <http://www.keeptalkinggreece.com/2012/07/30/greece-to-mobilize-policemen-in-order-to-combat-crime-and-illegal-immigration/>, 30 de julio 2012, consultado en octubre de 2012.

16. *Athens News*, ‘Operation Xenios Zeus’ sweeps through Athens’, disponible en: <http://www.athensnews.gr/portal/9/57507>, 5 de agosto de 2012, consultado en octubre de 2012.

El papel de Turquía

El principal problema de Grecia está relacionado con sus fronteras con Turquía. En el lado turco. En invierno, el río Evros “es caudaloso y muy frío mientras que, grupos de personas que pagan 300 euros por cabeza por cruzarlo, son hacinados en botes neumáticos en la noche”¹⁷. Además, el tráfico ilegal a través del mar apenas se puede controlar. La cooperación entre Atenas y Ankara es problemática. Hay que mencionar que, el ex ministro de Protección Ciudadana, Michalis Chrisochoides, describió en términos dramáticos la situación a la que hacía frente su país en el Parlamento Europeo el 25 de abril de 2012. Chrisochoides se quejó de que era casi imposible que la República Helénica protegiera sus fronteras nacionales si Turquía no mostraba voluntad de controlar las suyas. Lo que dijo enfáticamente fue que “Turquía no vigila sus fronteras”, y posteriormente instó a los ministros de Interior de la UE a adoptar un acuerdo de readmisión con este país. Sin embargo, mencionó que algunos países tenían un interés nacional en el bloqueo de este acuerdo, sin nombrarlos¹⁸.

Turquía y la UE han concluido las negociaciones de un acuerdo de readmisión. Sin embargo, su aplicación está paralizada porque Ankara solicita un acuerdo de facilitación de visados a cambio, un paso que pocos ministros de la UE están dispuestos a dar. Tomando nota de que los países de la UE esperan que Turquía vuelva a admitir a los inmigrantes ilegales, su ministro para Asuntos de la UE, Egemen Bagis, dijo: “Sólo se tiene lo que se merece” y agregó: “Estaríamos dispuestos a esforzarnos tanto como ustedes lo estuvierais a ayudarnos con respecto a nuestros visados”. Es evidente que el Sr. Bagis dio a entender que Turquía estaría lista para satisfacer la demanda de la UE, siempre y cuando la UE suprimiera el requisito de los visados, que el ministro calificó como un total sin sentido, para los ciudadanos turcos¹⁹. Efectivamente, en la opinión de Chrisochoides, Ankara estaba usando el acuerdo de readmisión como forma de chantaje para conseguir el régimen libre de visados. Grecia firmó un acuerdo bilateral de readmisión con Turquía en 2002, pero Turquía está ignorando el acuerdo.

17. *The Economist*, ‘The crossing point: Would-be immigrants to Europe can go almost everywhere – for a price’, disponible en: <http://www.economist.com/node/21549012>, 3 de marzo de 2012, visitada en septiembre 2012.

18. ‘Greece denounces Turkish’s blackmail on border issues’, disponible en: <http://m.euractiv.com/details.php?aid=512380>, 27 de abril de 2012, consultado en octubre de 2012.

19. Aydin Albayarak, ‘Turkey ready to readmit migrants if EU lift visas’ disponible en: http://www.todayzaman.com/newsDetail_getNewsById.action?newsId=284631, 25 de junio de 2012, consultado en septiembre de 2012.

Como el ex ministro griego afirmó: “Hemos enviado 101.536 solicitudes de readmisión y Turquía sólo ha recibido 3.684 inmigrantes”²⁰.

El ministro de Relaciones Exteriores de Turquía, Ahmet Ntavutogu, visitó Grecia en octubre de 2012 y expresó su voluntad de cooperar con las autoridades griegas para abordar el problema de la inmigración ilegal. El ministro de Asuntos Exteriores Griego, Dimitrios Avramopoulos, aclaró la posición de su país argumentando:

‘Sobre la cuestión vital y sensible de la inmigración ilegal, se han tomado algunas medidas, pero aún queda mucho por hacer para que, efectivamente, se pueda hacer frente a un problema que compromete la dignidad humana y, no sólo a nuestros dos países, sino a toda Europa. Grecia hace hincapié en la mejora de la cooperación con Turquía en este sector, no sólo bilateralmente, sino también a nivel europeo’²¹.

Sin embargo, si las palabras no van seguidas de hechos, ningún compromiso puede ser fructífero. Obviamente, el papel de Europa es incluso más importante para ejercer presión sobre la parte turca para que coopere.

La valla del Evros

En 2011, el Gobierno griego decidió responder al problema de la inmigración ilegal, además, con la construcción de una valla en la frontera greco-turca. En particular, el ex ministro griego de Orden Público, Christos Papoutsis, anunció los planes en el pueblo fronterizo de Kastanies y afirmó que tendría a la vez “valor práctico y simbólico.” “Este será un muro de 3 metros de alto de alambrada de espino”. En concreto, el Sr. Papoutsis justificó la decisión, con un comunicado publicado en la página web del ministerio el 04 enero de 2011:

“Es hipócrita criticar a Grecia por no proteger sus fronteras y, después, volver a criticarla simplemente por el hecho de querer reforzar la seguridad a lo largo de la frontera [...] Tal vez, algunas personas preferirían que

20. Ibid.

21. La página web del Ministerio de Asuntos Exteriores griego, Declaraciones de ministro de Relaciones Exteriores Avramopoulos y su homólogo turco, A. Davutoglu después de su reunión, disponible en: <http://www.mfa.gr/en/current-affairs/top-story/statements-of-foreign-minister-avramopoulos-and-his-turkish-counterpart-davutoglu-following-their-meeting.html>, 10 de octubre 2012, consultado en octubre de 2012.

Grecia se convirtiera en un centro de detención a largo plazo de inmigrantes que viajan de un lado a otro del mundo con la esperanza de llegar a otros países de la Unión Europea. Pero la sociedad griega no puede soportar la carga”²².

La opinión pública griega reaccionó positivamente a esta iniciativa, según un sondeo organizado por la empresa Alco Company cuyos resultados fueron publicados en el periódico dominical Proto Thema en enero de 2011 (Figura 1)²³. El 73% de los encuestados estaban de acuerdo con esta medida, mientras que sólo el 18% estaba en desacuerdo.

Figura 1: ¿Está de acuerdo o en desacuerdo con la construcción de la cerca del Evros?



Fuente: Encuesta de Alco, publicado en el periódico Proto Thema

Las reacciones en el ámbito de la UE fueron contradictorias. Michele Cercone, portavoz de Asuntos de Interior de la Comisaria de la UE, Cecilia Malmstrom, dijo en Bruselas el 7 de febrero de 2012, que la Comisión había rechazado la solicitud de Grecia para la financiación de la valla en la región del Evros. Cercone desestimó la idea de construir vallas y muros a lo largo de las fronteras, llamándolas soluciones temporales contraproducentes. También señaló que la Comisión había rechazado ideas similares de otras naciones²⁴. Las organizaciones internacionales también criticaron las condiciones de los inmigrantes detenidos en algunos centros de detención y comisarías de policía determinadas, haciendo referencia a “las instalaciones hacinadas, la falta de higiene, la falta de espacios abiertos y de ejercicio

22. ‘Greece-Turkey Border Fence’, disponible en: <http://www.globalsecurity.org/military/world/europe/gr-turkey-fence.htm>, consultado en octubre de 2012.

23. Encuesta de Alco, ‘The position of Greeks regarding migration’ disponible en <http://www.eklogika.gr/uploads/files/Dimoskopiseis/ALCO-PrwtoThema16-1-11.pdf> Proto Thema, 16 de enero de 2011, consultado en septiembre de 2012.

24. UPI.com, ‘EU won’t pay for Greece border fence’, disponible en: http://www.upi.com/Top_News/Special/2012/02/09/EU-wont-pay-for-Greece-border-fence/UPI-87721328787000/, 09 de febrero 2012, consultado en septiembre de 2012.

al aire libre, y la mezcla de menores no acompañados con adultos y mujeres con hombres detenidos”²⁵. Algunas autoridades habrían omitido informar a los detenidos de sus derechos. Las ONGs y entidades internacionales informaron de que ciertas comisarías pequeñas de policía y de guardia fronteriza tenían unas condiciones especialmente deficientes²⁶.

Más de la mitad de los 12,5 kilómetros de valla ya habían sido construidos en octubre de 2012²⁷. Por otra parte, la Comisaria Cecilia Malmström, quien mantuvo conversaciones con el ministro de Protección de ciudadanos, Nikos Dendias, y el Primer Ministro, Antonis Samaras, durante su visita, dijo que iba a impulsar un aumento en la contribución de la Unión Europea para la financiación de las medidas contra la inmigración ilegal en Grecia, del 75% al 95% del presupuesto. Señaló, sin embargo, que gran parte de la financiación que la UE había entregado a Grecia para frenar la inmigración ilegal no había sido utilizada²⁸.

Los griegos y la inmigración

Los resultados aportados previamente sobre la reacción de los ciudadanos griegos por la construcción de la valla del Evros, reflejan la tendencia general de la opinión pública en el país con respecto a la inmigración. Teniendo en cuenta una encuesta realizada por la compañía *Public Issue* en enero de 2010, la perspectiva general sobre la inmigración era negativa en el país. La mayoría de los ciudadanos griegos (59%) la consideraba dañina para Grecia, mientras que sólo una pequeña minoría (19%) la veía beneficiosa para el país²⁹. Posteriormente, la mayoría de los griegos creían que la inmigración eran negativa, no sólo para la economía, sino también para la civilización griega y la identidad nacional de los griegos.

25. 2010 Informe sobre Derechos Humanos Grecia, disponible en:

<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/eur/154427.htm>, 8 de abril de 2011, consultado en octubre de 2012.

26. *Ibid*

27. *Ekathimerini.com*, ‘Evros fence ready in weeks’, disponible en

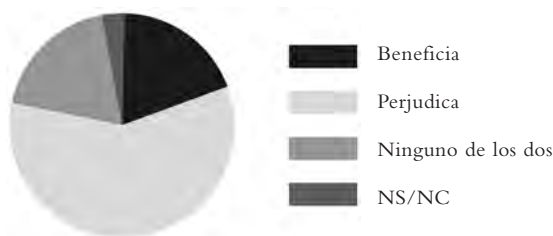
http://www.ekathimerini.com/4dcgi/_w_articles_wsite1_1_13/10/2012_465987, 13 de octubre de 2012, consultado en octubre de 2012.

28. *Ibid*.

29. Encuesta de *Public Issue*, ‘The position of Greeks regarding migration’, disponible en:

<http://www.publicissue.gr/1388/immigration-2010/>, 31 de enero de 2010, consultado en septiembre de 2010.

Figura 2: Evaluación Pública de la Inmigración



Por otra parte, según la encuesta organizada por *Public Issue*, la razón principal por la que la mayoría de los ciudadanos griegos no mostraban simpatía hacia los inmigrantes que llegaban al país estaba relacionada con el aumento de la criminalidad. En concreto, el 75% de los encuestados atribuyó este incremento al fenómeno de la inmigración³⁰. No hay duda de que muchos delitos en Grecia han sido perpetrados por inmigrantes ilegales. En julio de 2012, por ejemplo, la sociedad griega se escandalizó cuando una niña de 15 años fue brutalmente asaltada por un hombre de origen paquistaní³¹. Otros incidentes fueron denunciados mientras que los ciudadanos griegos tenían miedo de moverse libremente a causa de los inmigrantes ilegales en varias localidades de la región de Ática.

En agosto de 2012 la policía griega publicó los datos de criminalidad durante los primeros seis meses del año, lo que explica por qué los griegos no ven a los inmigrantes ilegales de forma positiva. En concreto, según el análisis, los extranjeros están sobre-representados en los arrestos por homicidios durante intentos de robo y asaltos. Además, casi uno de cada tres agentes de la policía se ocupa de la tramitación y gestión de los inmigrantes ilegales³². Por su parte, el ministro de Orden Público, Dendias, hizo hincapié en el Parlamento que existía una relación positiva entre el aumento de la inmigración ilegal en Grecia y el aumento de la delincuencia grave, también en años anteriores. Argumentó que en los casos de homicidios cometidos por robo en 2010-2011, el 51,66% de los agresores, eran extranjeros, el 14,25% eran griegos y el 33,87% de los autores no habían sido encontrados. Para el período 2011-2012, el 52,86% de los

30. Ibid.

31. *Ekathimerini.com*, 'Teenage girl assaulted on Paros', disponible en:

http://www.ekathimerini.com/4dcgi/_w_articles_ws1_1_23/07/2012_453304, 23 de julio de 2012, consultado en septiembre de 2012.

32. Las estadísticas sobre los datos de criminalidad de la policía griega, disponible en:

http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&lang=%27..%27&perform=view&id=18317&Itemid=950&lang=, 02 de agosto 2012, consultado en octubre de 2012.

autores eran extranjeros, el 11,48% eran griegos y el 36% no habían sido encontrados³³.

La frustración y el miedo de los ciudadanos griegos por los inmigrantes se ha visto agravada por la actual crisis económica. Dicho esto, un fenómeno relativamente nuevo es el aumento de la extrema derecha y, sobre todo, del partido neonazi Amanecer Dorado. Aunque este partido ya existía previamente, sus resultados en las elecciones antes del estallido de la crisis eran bastante pobres. En las elecciones del 4 de octubre de 2009, sólo recibió el 0,29% de los votos. En un período aproximado de sólo 2,5 años, sin embargo, el partido Amanecer Dorado no sólo consiguió ser elegido, sino también obtener un 6,97% el 6 de mayo de 2012 y un 6,92% el 17 de junio de 2012.

No hay duda de que el problema de la inmigración ha contribuido al crecimiento del partido Amanecer Dorado. Sin embargo, hay otras razones más importantes que pueden explicar el fenómeno. Comentando para *Euronews* el asunto después de las primeras elecciones de mayo de 2012 argumenté que: “El ascenso de la extrema derecha es de hecho un problema en Grecia. Mucha gente ha relacionado este aumento con el problema de la inmigración. Dicho análisis es simplista. El problema es mucho más amplio y refleja el enfado de los ciudadanos griegos con los políticos tradicionales y no significa, necesariamente, que ellos aprueben los principios del partido Amanecer Dorado de extrema derecha”³⁴.

El problema comenzó con la participación del partido de extrema derecha LAOS en la unidad de gobierno que se formó en noviembre de 2011. Varios periódicos internacionales expresaron entonces su escepticismo por este hecho. El periódico sensacionalista *Bild*, por ejemplo, trató de investigar hasta qué punto el líder de LAOS había condenado públicamente a Israel y si sus puntos de vista de política exterior podrían afectar el enfoque de los nuevos gobiernos³⁵. Mientras este partido dañaba su imagen a

33. Sitio web de RIEAS, Inmigración a Grecia (julio-agosto de 2012), disponible en: <http://www.rieas.gr/research-areas/illegal-immigration/1840-immigration-to-greece-julyaugust-2012-.html>, 05 de septiembre 2012, consultado en septiembre 2012.

34. *Euronews.com*, 'Greece: Fears over far-right election breakthrough', disponible en: <http://www.euronews.com/2012/05/07/greece-fears-over-far-right-election-breakthrough/>, 7 de mayo de 2012, visitada en septiembre de 2012.

35. Paul Ronzheimer, Bring er diesen Juden-Hasser an die Macht?, disponible en: <http://www.bild.de/politik/ausland/georgios-papandreou/juden-hasser-in-regierung-20857796.bild.html>, 7 de noviembre de 2011, consultado en septiembre de 2012.

causa de su apoyo a los términos del rescate financiero de Grecia, el partido Amanecer Dorado no podía dejar de beneficiarse.

Los periodistas que trataban de familiarizarse con el Amanecer Dorado se centraron en el problema de la inmigración en un principio. Haciéndolo, informaron sobre algunos ataques contra extranjeros e inmigrantes ilegales en Atenas. Sin embargo, el crecimiento de Amanecer Dorado no puede explicarse satisfactoriamente si la dimensión social de la crisis económica no se tiene en cuenta. La gente que sufre la austeridad y la calamidad y que ve como los políticos responsables de su drama siguen gobernando, es la base de los partidos extremistas como Amanecer Dorado. Esto no sucede porque ellos apoyen sus principios, sino como una manera de encontrar una plataforma para castigar el status quo de los políticos y el sistema nacional de clientelismo y corrupción. Después de junio de 2012 esta tendencia se ha visto reforzada.

Tabla 2: Porcentaje del Amanecer Dorado después de las elecciones de junio de 2012 según las encuestas de opinión griegas (sin proyección)

Empresa y Fecha	Metron Analysis 22/9/2012	MRB 23/09/2012	Rass 20/10/2012	Marc 23/10/2012
Porcentaje del Amanecer Dorado	8.8%	9%	9.2%	9.6%

Los datos de la *Tabla 2* confirman que Amanecer Dorado explota muy bien la crisis económica actual ganando impulso y sirviendo para conseguir sus objetivos políticos. Según casi todas las encuestas realizadas después de las elecciones este partido es ahora el tercero en las preferencias de los ciudadanos griegos—después del conservador Nueva Democracia y el izquierdista SYRIZA— y firmemente aumenta su porcentaje.

Un caso único

La República Helénica no puede lidiar con el problema de la inmigración y su situación es única en toda Europa. Como portavoz de FRONTEX, Michal Parzyszek, dice, “Grecia sola no puede hacer frente a las olas de

inmigrantes que cruzan sus fronteras sola”³⁶. Incluso el primer ministro de Gran Bretaña, David Cameron, hizo hincapié en la presión ejercida sobre el país³⁷. Por supuesto, al mismo tiempo, la crítica a Grecia por la violación de los Derechos Humanos debe ser reconocida. Importantes instituciones y organizaciones, que han publicado informes que condenan los déficits fundamentales en la recepción griega y el sistema de protección, están justificados en parte ³⁸. Sin embargo, la crítica es siempre un método conveniente pero que no ofrece ninguna solución a los problemas reales, sobre todo teniendo en cuenta que la República Helénica carece del apoyo adecuado en Europa.

El problema estaba tan descontrolado que en octubre de 2012 George Soros publicó un artículo en *The Guardian* prometiendo ayuda financiera para Grecia con la inmigración ilegal. Argumentó que el destino de muchos de los inmigrantes y solicitantes de asilo, atrapados en Grecia es particularmente desgarrador.

“Podríamos construir casas solidarias en Grecia, que servirían como centros comunitarios para la población local y también proporcionarían alimentos y refugio a los inmigrantes. Ya existen muchos comedores comunitarios y esfuerzos de la sociedad civil para ayudar a los inmigrantes, pero estas iniciativas no pueden hacer frente a la magnitud del problema. Lo que tengo en mente es reforzar estos esfuerzos. La política de la UE en materia de asilo ha fracasado. Los refugiados deben registrarse en el país miembro donde entran, pero el gobierno griego no puede procesar los casos. Unos 60.000 refugiados que trataban de registrarse han sido llevados a centros de detención donde las condiciones son inhumanas [...] Tan pronto como sea posible, voy a enviar un equipo de evaluación de necesidades (OSIFE) a Grecia para que contacte con las autoridades – y las personas y organizaciones que ya ayudan a los necesitados – y así elaborar un plan para el cual podemos generar

36. Sofia Tsolakidou, Frontex reporta 57.000 inmigrantes ilegales cruzaron las fronteras griegas en 2011, <http://greece.greekreporter.com/2012/04/02/frontex-reports-57000-illegal-immigrants-crossed-the-greek-borders-in-2011/02> de abril 2012, consultado en septiembre de 2012.

37. Gkavos Thanassis, ‘Cameron: Illegal migration puts pressure on Greece and Europe’, disponible en: <http://www.skai.gr/news/world/article/215610/kameron-i-paranomi-metanasteusi-piezei-ellada-kai-europi/>, 24 octubre 2012, consultado en octubre 2012.

38. Walls of Shame, disponible en: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/2012/Evros-Bericht_12_04_10_BHP.pdf, consultado en septiembre de 2012.

apoyo público. Mi objetivo es revivir la idea de la UE como un instrumento de solidaridad, no sólo de disciplina”³⁹.

La iniciativa de George Soros no sólo demuestra la incapacidad de la República Helénica para hacer frente al problema de la inmigración ilegal, sino también el fracaso de la UE para ofrecer una solución eficiente. Mientras la crisis económica continúe, el problema seguirá empeorando. Los inmigrantes tendrán más dificultades para encontrar empleo y el sentimiento de los griegos con respecto a su presencia en el país será aún más negativo. Aunque la responsabilidad de los políticos griegos por no beneficiarse de los fondos de la Unión Europea es incuestionable, el problema sólo puede ser resuelto a nivel de la UE y requiere el apoyo político de Bruselas para ayudar a Grecia, así como para ejercer presión sobre Turquía.

39. George Soros, ‘Helping Greek migrants would show European solidarity’, disponible en: <http://www.guardian.co.uk/business/economics-blog/2012/oct/30/helping-greek-migrants-european-solidarity-george-soros>, 30 octubre 2012, consultado en octubre 2012.

Forewords by

Mr. Juan José Imbroda Ortiz

Melilla and Ceuta are the only two European Union borders in Africa. This feature determines much of their daily life and relationships that goes through them. Frontiers, although they do separate countries, are also connection points through which people relate and, consequently, families, friends and businesses. In the Northern of Africa and in Northern Europe.

The European Union has external border with a dozen countries. Although borders between Sweden and Norway have little to do with those between Greece and Albania, there are more similarities than we might think of. For instance, both Greece and Sweden share the same rules for external borders control being both, like Spain, part of the Schengen Territory. Like Spain, both countries face in their external borders phenomena such as illegal immigration that, moreover, are already not only European but global.

The 1st Seminar on EU External Borders gathered in this Journal were designed in the belief that, despite the significant differences among EU external borders, there are more similarities than we can think. In any case, to know different realities is always instructive, especially when we face complex issues as border problems always are.

But boundaries are as well windows of opportunities for the people who share them. That is why, all over Europe, borders post are daily crossed by millions of people. This traffic, which is not always easy, share a common cause: it benefits the people who do it (if not, it simply would not happen).

This is especially evident in this EU border in northern Africa. This is where principles such as freedom, democracy and human rights and, as well, of prosperity and individual opportunities that defines the European Union are clearly visible. Melilla, despite its limited 13 km², is for many of the citizens of our immediate neighbourhood a window to observe the opportunities, and challenges, that freedom and democracy represent.

These ideas, which are largely behind the birth of this Foundation, initiated the organization of this Seminar. Despite obvious problems and difficulties, EU's external borders are an overwhelming element of development for citizens of both sides of the frontier.

Authors CV

Dr. Maria Elena Cavallaro is Assistant Professor in Political System and Institutional Change at IMT Institute for Advanced Studies (Lucca). She teaches History of European Integration at the Masters in European Studies and Parliament and Public Policies of the School of Government of Luiss Guido Carli in Rome.

She was awarded a Ph.D. in Comparative Political History during the XIX and XX Century from the Faculty of Political Science in Bologna. Her Thesis analysed the Role of European Integration in Spain from during the first steps of the process of democratisation (1950-1977).

Dr. Cavallaro researches at the Center Transition Studies in the University Luiss Guido Carli in Rome and works at the Dictionary of European Integration project coordinated by Istituto di Studi sul Federalismo of Torino, Luiss Guido Carli of Roma and Istituto Universitario Suor Orsola Benincasa of Napoli.

She is a member of the Editorial Board of the review “XXI Secolo” and collaborates with the Review “Spagna Contemporanea” and with the Spanish’s review “Espacio, Tiempo y Forma” and “Historia del Tiempo Presente”.

Dr. Tuomo Melasuo is Director of Tampere Peace Research Institute (TAPRI) and Professor of Peace and Conflict Research at the University of Tampere, Finland. He has studied contemporary political history as well as political science and international relations in Finland and in France. Professor Melasuo is specialized on North Africa and the Mediterranean world particularly since the 19th century and has studied political, cultural and social history and political cultures in Muslim societies.

Professor Melasuo is member of the Advisory Council of Anna Lind Foundation for the Dialogue between Cultures, Academic Advisory Council for the Center for Mediterranean Dialogues of the New York University, steering committees of Femise (Euro-Mediterranean Forum of Economic Institutes) and of Sihmed (Société Internationale des Historiens de la Méditerranée). He is member of EuroMeSCO and Carta Méditerranée. Professor Melasuo has been the Vice-President of MOST (Management of Social Transformation, Unesco) representing Western Europe and North America. He still serves as a member and representative of Finland in Unesco’s Euro-Arab Task Force for Dialogue.

Tuomo Melasuo has published several books and articles, among them 'National Movements and World Peace' (1990), 'Political evolution of Algeria from 19th century to the Liberation War in 1954', 'The Arab-Scandinavian Dialogue' (in Arabic 2006, original in English and French 1994) and 'Transitions to Democracy and the Palestinians', (together with Anitta Kynsilehto, 2007).

Dr Piotr Rakowski is a lawyer by education, holding LL.M. degree from the Nicolaus Copernicus University in Toruń, Poland and from the Central European University in Budapest, Hungary. He completed his Ph.D. dissertation in 2007 on European Police Office Europol at the Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw, Poland. He also holds the manager diploma from the Warsaw School of Economics.

Currently he is an academic and researcher at the Nicolaus Copernicus University in Toruń, Poland, at the Faculty of Political Sciences and International Studies. He also gives lectures at the Collegium Civitas in Warsaw, Poland. He puts an emphasis of his teaching and research activity on the EU law and policy on the Area of Freedom Security and Justice (AFSJ), external aspects of internal security and the contemporary international relations in this area, in particular with regard to the cooperation with the USA, Russia and the Western Balkans states.

Simultaneously Dr Piotr Rakowski is an experienced civil servant, dealing in the past with such issues like EU and Schengen accessions and recently also with the EU Council Presidency. Currently he is a head of section (AFS) in the European Policy Department of the Ministry of Foreign Affairs in Warsaw, Poland. Previously he worked for the Ministry of the Interior and Administration, Polish Permanent Representation to the EU in Brussels, Belgium and for the General Secretariat of the EU Council in Brussels, Belgium. He is the chair of the Polish delegation to the Council's Coordination Committee on police and judicial cooperation in criminal matters (ex-CATS) and to the political dialogues on drugs.

Dr. George Tzogopoulos is Bodossakis post-doctoral fellow at The Hellenic Foundation for European & Foreign Policy (ELIAMEP). Dr. Tzogopoulos speaks English, French, German and Italian.

He studied history at the University of Athens from 1998 until 2002 and continued his studies at postgraduate level in London and Nice. In 2003 his

was awarded his first MA in Mediterranean Studies from the King's College London and in 2004 his second one in European and International Studies from Institut Européen des Hautes Études Internationales.

George obtained his doctorate in Social Sciences from Loughborough University in November 2008. His PhD thesis, which was implemented with an American Studies scholarship of IKY, will be published as a monograph entitled US Foreign Policy in the European Media. George worked as a columnist in politics and international relations for Apogevmatini newspaper, has taught propaganda at Loughborough University and has co-operated as a researcher with the European Council on Foreign Relations (ECFR). He is currently completing his second book on the coverage of the Greek crisis by the media to be published in October 2012.

ITALY AND THE
EU BORDERS
FANCING EUROPE

Dr. Maria Elena Cavallaro

ITALY AND THE EU BORDERS FANCING EUROPE

1. Introduction

This article presents the changes in Italian legislation on immigration from 1989 to 2006. This period will allow me to explain the major differences in the way that the phenomenon of immigration has been addressed by the centre-left and centre at the time of the Cold War and during the period known in my country as ‘the Italian political transition from the First to the Second Republic’ (1998-2002).

The questions that I will try to answer are:

- Can we really speak of three legislative bills in 1989, 1998 and 2002 respectively?
- How has Europe and the European Union influenced their preparation and implementation?

I will highlight the main proposals but also analyse how the phenomenon of immigration has been addressed by the centre and centre-right government.

I will also try to give an overview on the countries of origin of both legal and illegal immigration and how the phenomenon has been received during this time period by Italian public opinion and how it has been interpreted as a

distinctive feature of belonging to one or another political faction.

I have taken 1989 as the starting point, since in that year the international political scene changed, with the end of the Cold War, which also affected Italian domestic politics.

The fall of the Iron Curtain brought the removal of the main obstacle to the emigration of Central and Eastern European citizens, and therefore changed the composition of Italian immigration.

Until the mid-nineties immigration came mainly from Africa. In 1995, European immigration was around 40.7% (Romania, Ukraine, Poland, Serbia-Montenegro, Moldova and Macedonia) and African at 28.2% (Source: Caritas-Inmigrantes, Roma 2005).

The Italian right formed by the Italian Social Movement-National Alliance, MSI-AN, (which was undergoing a political transition similar to the Popular Party in Spain) did not become a xenophobic party, contrary to what one might expect to see as in the cases of the French National Front or the British National Party.

The quintessential xenophobic party in Italy was the 'Northern League'. It was formerly hostile to migration from the South and then to foreigners. Its leader, Umberto Bossi, is unusual in that he is not from the political class. He was first elected in 1987. In 1982 he founded the Autonomist League of Lombardia which achieved its first success in the 1984 elections, and later, in 1989, he founded a coalition of regional groups from northern Italy, the Northern League.

The rise of the Northern League in the political scene is also due to the development of the idea of a xenophobic danger in Italy. The incident which triggered public opinion was the murder of a South African refugee, Jerry Maslo, which took place in August 1989.

This event initiated a campaign by immigrant associations in the country to pass an immigration bill.

The Vice President of the Council of Ministers, Claudio Martelli, confronted

the issue and presented a bill to Parliament to address the following points:

- 1) Registration of immigrants who were found in Italy.
- 2) Removal of the geographical limitation to the rights of asylum seekers.
- 3) Equal health, retirement and housing guarantees.
- 4) Expansion of access to higher education and professional education for the children of immigrants.
- 5) Development of a census of foreigners in Italy.
- 6) Adoption of Italian proposals for the development of European legislation.
- 7) Creation of permanent observer status on the Council Presidency.

This package of measures addressed the issue of the status of immigrants, but its general approach was heavily influenced by catholic association unions and the Left.

At this time, the entry of union associations, the Italian General Confederation of Labour (CGIL), was permitted who rejected the policy of European imposed border controls under the Schengen Treaty in 1990.

What the Act did not foresee nor provide regulation for, was the control of the migratory movement that accompanied the opening of the borders. The left-leaning Christian Democrats (DC) and the Italian Communist Party (PCI) were very acquiescent and only the Republican Party (PRI) opposed.

A cultural view widespread among unions, including the Catholic Voluntary workers (el Voluntariado Católico) and part of the Left, was not to impose limits on the ability to migrate to Italy.

The country's economy was going through a period of strong expansion, with an economic peak between 1982-2002.

The Italian mistake at this time was to be dictated to by the favourable economic conditions, with labour shortages temporary and localised.

Martelli protected initiatives and projects at the regional level by coordinating on a national basis using EU workers according to labour market needs.

The first criticism of the lack of planning for migration waves came from the intellectual world:

The Italian sociologist, Gallino Martelli, argued that the decree was “an abolition of the Italian borders.”

Gallino identified the uncontrolled migration of people as a signal of the deterioration of social fabric and public spaces. He provocatively claimed it as a “bad copy of the souk” (referring to the souk of Marrakech).

He highlighted the damage done to the economy by selling fake products. The counterfeit product sweatshops, exploitation centres of illegal immigrants and the development of new urban ghettos.

Politically it was Giorgio La Malfa (PRI) who challenged the assumptions of the amnesty without a control of new migration waves.

So, the GOP proposed the following amendments:

- 1) Visa requirement for nationals from countries with a high incidence of irregular migration movement.
- 2) Imposition of sanctions for employers who hire migrants illegally.
- 3) Scheduled entries.

These items were covered by the Martelli Law, adopted on December 22, 1989. The PCI-Verdi (Green Communist Party) supported Martelli. The Northern League did not influence the parliamentary process, as they only had one representative in each House of Parliament.

In the text published by Parliament the following was included:

- 1) No removal of geographical limitations.
- 2) Bilateral agreements as a means of regulating migration movement were to entirely disappear.
- 3) New residence permits were to be introduced (for the self employed, for foreign street traders, for tourism and for people travelling for religious reasons)
- 4) The scheduling of annual migration entry waves of non-EU workers was entrusted to the decrees approved by the Ministries of Foreign Affairs, Interior, Finance and Employment.

- 5) Consideration was given to the needs of the national economy.
- 6) Deportation was intended only for those who have committed a crime, having to leave the country within 15 days. Deportation by law enforcement officials was an exception only for security reasons (established by the Minister of the Interior).

The Registration subsequent to the Law in 1990 was aimed at employees and the unemployed, and offered the possibility of converting a study permit to a work permit.

The limits of the Martelli law were that it had not provided for the control of migration movement, did not include measures for the integration of immigrants, did not provide housing plans or measures to oppose working illegally. The high cost of deportations, the resistance of the judicial system, problems in verifying the identity of immigrants and the difficulties in obtaining the cooperation of the countries of origin to readmit their own nationals, represented their main weaknesses.

However, its main advantage was that it improved the legal status of foreign workers already in Italy based on the principle of solidarity.

In late 1990 Martelli tried to complete the Immigration Act with measures related to integration and asylum. He proposed the extension of rights and duties to health care, placement policy, and measures to promote school and college admittance.

In 1990, after the registration, there was an increase in the pressure of illegal immigration. The number of unregistered vessel landings in Sicilian ports increased from countries for which the visa was not required.

The consequence of this on an international level was that Italy was sidelined from the club of the founders of the EEC. On June 19, Germany, France and Benelux signed the Schengen agreement to further the gradual abolition of common border controls without Italy.

This new agreement was linked directly to immigration policy in contrast with that of 1985, which explicitly introduced the creation of a common external border, the adoption of an agreed policy for granting visas, more systematic internal controls and the construction of a system of common information.

Italy was admitted in November 1990, just after the introduction of visa requirements for countries with high migration pressure and with the coming into force of the articles of the Martelli Act related to asylum.

Admission to Schengen, and later the accession to European policy, changed and determined the way the Martelli Act developed: to propose the use of the army to stop any new illegal entry by invoking the support of the police and armed forces.

This prompted the Vatican and Christian Democrats to ask whether the use of the Army was consistent with respect for human rights.

Finally there was backing for a coordination of the Army and Navy with the Border Police, the Finance police and the Port Authority to proceed with reconnaissance patrols, monitoring and reporting, especially in the Strait of Otranto, in Sicily and French border in Liguria.

With regard to deportation, it is observed that expulsions by simple notification was deemed insufficient by the security forces.

Those who were ordered to leave the country within two weeks could appeal to the Administrative Court and receive a residence permit renewable every three months while awaiting trial. Also it was necessary for the approval of a judge to expel immigrants awaiting trial and to transfer to the consulate of the country of origin to allow reinstatement to that country; some consulates, however, avoided collaboration, preferring to rely on remittances from migrants, so when the time expired, Italian police were forced to release them.

On the other hand there was the problem of housing. Since 1990, the proposal on a national level to assign permanent public housing to foreigners sparked protests for the unjustified favouritism to immigrants. (PCI and The Northern League)

During 1990, Martinelli defended his Act, citing data from the National Statistics Institute on the falling birth rate and active population to indicate that immigration was one of the possible solutions. At this time public institutions were not providing much of the hosting and service provision,

hence the emerging role of unions and the private social services sector (Caritas and CGIL).

But with the 1990 amnesty, the percentage of immigrants residing in Italy by country of origin could be calculated.

In the early nineties, Africans represented 30% of the foreign population. In terms of migration movement they accounted for 57.5% of the increase in the last four years. The other most significant immigrant groups consisted of:

Moroccans:	70,600
Tunisians:	35,500
Senegalese:	25,400
Filipinos:	9,400
Yugoslavs:	18,400

The islands, in particular Sicily, were the main point of arrival.

In late 1990, it was decided not to establish numerical data, but to allow entry for work purposes with an issued authorization, after verification that the professional profile required by the employer was not available on the Italian market. As long as the employer provided adequate housing.

Between 1990 and 1995 there was a delay in migration scheduling, also due to the Schengen agreement. There was a need to convince European partners that Italy was able to control its borders and not allow high immigration levels.

But in fact, not setting a maximum cap and the decision to follow the principle of application by the employer favoured an increase in entries. It increased from 6,000 in 1991 to 32,000 in 1992.

In addition to the increased inflows, reunification of families increased proportionally. In the year 1990 these were 2,000 and in 1993 they were 14,000.

Clearly, the lack of numerical capping and the principle of allowing self regulating entries in accordance with the principle of supply and demand, produced distortions. Italy therefore attracted illegal workers to integrate into its black economy.

However, from 1992 the unemployment rate rose in the country, which could not take the strain of a policy of open borders, with the entry quotas of foreigners (8.6% unemployed people in 1991 and 11.2% in 1995).

After the Martelli Act, with the onset of the crisis of the political system, the immigration problem was approached from the perspective of control and border security.

Before the work of immigrants was further analysed. The debate was focused thereafter on deportation.

In the 1990s the issue entered the political agenda. The center-right opposed the indiscriminate criminalisation of immigrants, the crime of illegal immigration, deportation and the indiscriminate blocking of entry quotas.

Catholic associations opposed any coercive treatment in the belief that the borders should remain open regardless of nationality.

The crisis in Albania in 1990, the economic and political crisis, low incomes and the dismantling of the political police apparatus and control of borders enabled the abrupt start of migratory waves into Italy and Greece. Arrivals in March 1991 took on the character of an exodus. Between 7th and 10th March, 25,700 Albanians landed in Otranto and were received as refugees.

The political classes and public opinion showed their solidarity. The government redistributed the Albanians mainly among the northern regions and granted a temporary residence permit for six months to find jobs, housing and registration.

In August there were new landings. They reached tens of thousands. The government decided not to accept the new immigrants. They were treated as illegal and transferred to Bari stadium to be repatriated at a later date.

Since the summer of 1991, the Italian Government, in a more systematic way, set the target of a policy of containment of migration movement through the agreement of the countries of origin.

Italy was committed at that time to carry out an exchange of information

and preparation and train the Albanian police to deploy its military forces in Albania to distribute food to the population and to control costs. In addition, the Italian Navy were to patrol the coast of Albania.

Thus emerged the relative normalisation of the situation and a reduction in illegal immigration.

In 1992, Andreotti's government tried to strengthen measures for the deportation of illegals.

The extension of deportations as a result of a series of flagrant crimes increased their frequency for those who entered Italy without a valid passport or visa.

In September 1993, the Italian Parliament ratified the Schengen Agreement, which came into force a few years later, but that would dictate the future development of Italian politics of border controls.

In 1994, a Government Minister, Contri, submitted a draft law on Immigration. It did not become a Bill because Parliament was dissolved, but it was included in the Turco-Napolitano Act of 1998.

The text favoured strengthening the rights of immigrants, including the right to vote (in municipal areas) and a residence permit fully equal to those of Italians living abroad long-term, as well as a less restricted schedule of migration. Also it proposed more effective deportation policies, but also with guarantees of effective appeal.

In the same year 1994, after victory in the general elections of June (the second period of readjustment of European legislation) the Council of Ministers of Justice and Home Affairs of the European Union adopted a resolution prohibiting immigration for work of any non-European Community persons, with exceptions for temporary work. Martelli Law then had to adapt to the European directive and thereby follow this restriction.

The main measure before 1998 concerned the acquisition of Italian citizenship. In 1992, amendments to the Citizenship Act were introduced, favouring *jus sanguinis* instead of *jus soli*. It introduced a requirement for

continuous legal residence from birth through 21 years of age. The length of residence required to apply for citizenship was raised to 10 years, at the discretion of the Administration on the basis of income criteria.

Before that was the Dini decree on migration movement in 1995 which confronted the issue of immigration. This decree reworked the text of the Martelli law based on a temporary work permit, the strengthening of deportations, through the abolition of the right of appeal to the TAR (Regional Administrative Court), generalizing transfers to the border by the police and the use of a magnetic card for immigrants.

In the mid-nineties, public opinion changed and demanded an answer to the question of security. That increased the feeling of insecurity among the Italian population. Increased theft and incidences of corruption made people feel more concerned for their own safety and that of their homes than before.

The Dini government responded by promising to strengthen controls outside Italy through the diplomatic-consular network and strengthening the mechanisms for monitoring and identification at the border as required by the member countries of the Schengen Agreement. The radical left and the Greens remained opposed, rejecting the crime of illegal immigration.

From 1996, population decline became a central issue for the country. The Closure of the borders and the decision to limit temporary immigration generated illegal immigration, instability due to a non-integrating foreign presence and a lack of skilled workers, creating more social problems.

- 27.5% of immigrants worked in agriculture (49.3% illegally)
- 17.9% in industry (41.8% irregularly)
- 12.4% in the cleaning industry (92.6% without adjustment).

The Registration of 1995 showed the importance of waves of migration from Morocco and the Philippines (34,300 and 21,400 people respectively registered), but began to see a large number of Albanians, Chinese, Peruvians and Romanians (29,700; 14,400; 21,800 and 11,100 respectively).

Immigration from central southern Europe started to outweigh other countries, mainly from the first war in Yugoslavia, Albania, Romania and Poland. (1994 Census Data)

The center-left under Romano Prodi won the elections in April 1996, which allowed him to form a new government. Prodi's government developed a new Immigration Act and two years later passed a law that took the name of its two main instigators: Livia Turco and Giorgio Napolitano.

The new legislation provided for the adoption of measures to improve access to work and privileges for the benefit of countries to collaborate in the fight against illegal immigration. Deportation policies were reinforced by the signing of readmission agreements with countries of origin and also the transit of illegal migrants, with an escort to the border. Temporary stay centres (CTP) were also created.

The Turco-Napolitano Law was also the result of the desire to respect the Schengen area. In complying with the required obligations, Italy demonstrated credibility. While the political debate of the center-right opposition increasingly associated landings of boats on the coast of Apulia with the level of crime and drug trafficking, the phenomenon of 'Round' arose in Milan in 1996 and was spread and sponsored by the League.

The center-right also opposed the introduction of the right to vote on administrative matters for immigrants with a continuous residence of less than six years.

One of the great innovations of the text was the planning quota, which avoided the need to demonstrate that there were no local job applicants to authorise the arrival of immigrants.

It suggested the possibility of entry into the country for foreigners in search of a job without a contract for up to 12 months.

Deportation from the country had to be ordered by the Minister of Interior for reasons of public order or national security. Deportation was envisaged as a sanction for punishments of up to two years in prison. Pregnant women could not be expelled, nor asylum seekers. A long-term work permit was introduced (nine months).

The most controversial part of the Act was the establishment of centres, which were considered by the left to be 'prison camps', comparing them to Nazi concentration camps. In the CTP maximum stay was 30 days.

The Law on Citizenship and Asylum continued its process independent of the Immigration Act. During its approval the main obstacle was presented by the National Alliance (AN), which harshly attacked the measure as a whole, in particular the aspects relating to entry for looking for work and the voting rights of foreigners. The National Alliance challenged the voting rights of foreigners, using the Italian Constitution and Article 48 to bolster their argument.

The enactment of the law was accelerated thanks to the delay in the completion of the commitments made to access the Schengen area. From that moment on, European influence was to affect national legislation on the subject. Germany, Holland and France had already opposed the accession of Italy in recent months, given the weakness of Italian borders.

The Act was passed on 20 November 1997, a year that coincided with the second Albanian crisis. Italy, trying to prove it was capable of defending its external borders, assumed leadership of a European humanitarian mission with the UN mandate to stabilise the country. Despite this, on June 30, 1997, 16,964 Albanians arrived on the Italian coast without visas. In the second half of 1998, smuggling of migrants from Albania would be dramatic. It effected a policy of bilateral cooperation, offering subsidies and preferred status to Albania.

With the bombing of Kosovo in 1999, the waves of migrant landings increased. The arrival of Kosovo Albanians, Serbs and Montenegrins reached 30,000.

These illegal entries were only the most visible part of a phenomenon that was taking place through other channels such as tourism, followed by an illegal stay.

The new law focused its attention on forms of international cooperation through bilateral agreements with the countries of origin of immigrants, offering preferential entry quotas. The main beneficiaries were Albania (3,000 entries) Tunisia (1500) and Morocco (1,500).

In 1998 there were also the first signs of a growing demand for immigrant workers and it emerged that the north east and in particular Veneto Italians were embracing immigration. The director general of employers called for more open borders and the abolition of quotas.

Also at this time Forza Italia (FI) was tempted by the policy of liberalisation.

In 2000, preferential quotas were increased from 6,000 to 18,000 and a quota of 15,000 for those searching for work. In 2000 they moved decisively towards the demand for non-EU workers with a higher qualification, resulting in a growth in self-employment and entrepreneurship, but most of the work remained confined to low-skilled jobs.

In 2000, the Minister of Industry, Enrico Letta, proposed increasing the proportion of non-EU workers to 30,000. Pressure from employers led to the addition of another 20,000 additional workers made up of seasonal foreign workers by the year 2000, with a decree of the Minister of Labour. The total in 2000 was 83,000.

The political debate then focused on the following:

- Less of the workforce to be made up of immigrants - as there were too many foreigners registered as unemployed on a national level (200,000).
- Catholic Associations and unions wanted a gradual increase in quotas, while the Freedom Alliance and the Northern League had joined for the inclusion of more restrictive immigration policies in early 2000.

In an effort to focus the contribution of workers when demand was higher and without the risk of competition, the Secretary of Labour, Guerrini, excluded from the distribution of quotas for immigrants any regions that shared an unemployment rate of above 15%. Thus, the regions were involved in managing the flow of migrant workers.

However, the loss of the political battle for immigration by the center-left after the Turco-Napolitano Act was passed, induced a significant clandestine presence in Italy. The Turco-Napolitano Law was not enough to curb the problem of the number of entries.

Apparently, the data suggests that readmission agreements, the granting of preferred status to other countries in return for their cooperation, the new rules on deportation and the use of CPT led to a decline in landings.

- 1999: 50,000
- 2000: 27,000
- 2001: 8,000

However, the efficiency of suppression increased as a result of irregularities in the structure in labour demand which the Italian economy produced.

By contrast, the flow of illegal immigrants increased.

- 1986: 28,000
- 1995: 52,000
- 1998: 84,000
- 2002: 176,000

That is, the data showed that the measures were effective in reducing new entries but not for the deportation of illegal immigrants who were already inside.

Sicily was the goal for migrant landings from Tunisia and Malta and acted as a bank for the Middle East area. In Calabria landings arrived from Turkey, Lebanon and Syria. The land borders were also affected. Eastern Europeans came through the Austrian and Slovenian borders. In fact, they began to deploy joint patrols on the border with Slovenia and Austria. Slovenia participated more in some sense because border controls according to Schengen requirements are a prerequisite for membership.

Along with Spain, France and Germany they conducted joint patrols and launched joint ventures on trains and at airports. In 1997 Italy signed an agreement with Albania and in 1998 also with Tunisia. They provided patrol boats, technical assistance and materials to patrol the coast, they helped with cooperation and development, and supported the entry requests that these countries presented to the European Union. Italy contributed to the repatriation of illegal immigrants and claimed control of the ports of origin of the vessels used for landings.

In Italy, from 1998, the Oliva governments requested an economic contribution from Europe to bear part of the costs that faced this country for the control of its common borders.

In 2000 it was Giuliano Amato who proposed the construction of a European border police force, an idea which took shape a year later.

After 1998 there were changes in migration:

Uneducated immigrants began to arrive from Africa and across the Mediterranean, but there was increasing immigration coming from Europe (Central-Eastern)

who managed to enter due to there being no visa requirement, because these countries had submitted a request for EU entry. Thus, they entered with a temporary tourist visa, and when it expired, they stayed. This acceptance of overstayers caused a knock-on effect on the number of immigrants who arrived by bus from the land borders in Triveneto and not via the closely monitored routes through the Balkans and the Mediterranean.

Meanwhile, from 1998 the League radicalised its anti-immigrant stance and called for a referendum on the Turco-Napolitano law. Despite collecting 700,000 signatures the referendum was considered inadmissible by the Constitutional Court, as it invalidated a law of incorporation of the Schengen agreement.

It was concerning illegal immigration, the obligation to collect fingerprints and the introduction of 'ethnic quotas' to avoid dangerous mono-ethnic and mono-religious combinations.

In early 2000, the League and Forza Italia reached an electoral agreement that allowed them to win in 2001. The Bossi-Fini Law was to be finally approved in July 2002. The League justified its agitation by the threat of the open borders policy of the left. Immigration policy became the axis that the League used to convince their voters of the need to reach an agreement with a party like Forza Italia.

The policy of the centre-right was at least based on the principle of respect even though it meant a complete break with the centre-left. (2001-2003)

Their approach focused on the following points:

- An association between crime and immigration.
- Increased severity against illegal immigrants and smugglers.
- The proposal, as an objective, of reducing migration movement.

The policies proposed were based on the removal of the message of unconditional acceptance of immigration, opposition to legalization and a commitment to change the control of migration flows.

Moreover, they proposed tax exemption for contributions to missionary initiatives and cooperation in the development of poor countries, in addition to the reinforcement of the deportations of immigrants escorted to the border and the introduction of the crime of staying illegally.

For tighter control of the borders they defended the use of weapons against

trafficker vessels and harsher measures for home countries that did not cooperate in the fight against illegal immigration, the reduction in the flow of migrant workers, greater support for temporary immigration and no increases in the foreign population in Italy.

The returning migration of the descendants of Italian emigrants was a priority, and the allocation to the regions of the possibility to set quotas.

The idea of introducing the crime of illegal immigration was resumed as grounds for deportation, in order to keep immigrants in CTP indefinitely pending deportation (in the end this measure was not introduced until 2009). The Church and Catholic associations were strongly opposed. The regions were to have the power to fix limits every six months and the type of availability for non-European immigrants received on the basis of requests made locally by households and businesses. Immigrants took part in a protest in the Italian consulates in the world.

The residence permit with a contract of employment was linked to the presence of foreigners in Italy to perform a particular job and the hope was to assimilate the characteristics of Italian immigration into a system like Germany. Family reunification was only allowed at three years (instead of one year according to the Turco-Napolitano Law). Prison sentences were increased to 18 years for traffickers, and the possibility to stop suspicious vessels in international waters was envisaged.

There was widespread forcible deportation, and a reduction of time to appeal against deportation. They also called for support for non EU immigration and a temporary halt in Muslim immigration, which posed great difficulties for secularisation projects.

The quota for temporary employment in 2002 grew to 52%.

The origin of immigrants was limited to countries in Central and Eastern Europe (the future members of the EU) and the countries of the southern Mediterranean (Tunisia, Morocco and Egypt).

In 2002, the Minister of Labour and Social Policy, a member of the Northern League, Roberto Maroni, managed through ministerial decrees to put in place

a policy of blocking the entries of foreign workers who required permanent work authorization in accordance with the needs of the hospitality industry and agriculture. In 2003, non-seasonal entries reached the lowest level since 1992, with only 11,000 authorised and 68,500 permanent entries. Even the privileged quotas were minimized (3,600 in total) so risking the commitment of cooperation with Mediterranean countries.

In 2002 arrivals by sea from Africa and Asia increased. However, the most important arrivals in Italy were those produced by tourist flows through the land borders (Slovenia, Croatia, Austria and France).

In this context the following is highlighted:

- In 2002 the presence of illegal visa overstayers who had gone through the Schengen area was 75%, while the coastal landings were at 10%. In 2004 the percentage of the presence of illegals was reduced to 67%, and in 2005 to 61%.
- In 2002 there was another widespread registration, the largest since 1986, which allowed us to see how much immigration had changed.
- It was significant that people from the Balkans and Eastern Europe (Romania, Ukraine, Albania, Poland, Moldova) increased, while the number of Africans reduced from 127,000 in 1990 to 109,000 in 2002.
- To understand the relative importance of this immigration change, it had to mean that Romanians and Albanians had become the largest foreign communities in Italy. The figure of 380,000 Europeans showed that illegal entries from tourism often without any visa from Romania or Poland had become the predominant mode of arrival for work in the black economy.

Based on the 2002 legalisation about 2.5 million foreigners were found in Italy (one and a half million with residence permits and between 700,000 and 300,000 unregistered).

According to ISMU data (the Institute for the Study of Multi-ethnicity) in mid-2005 the number of foreigners was 3,357,000, at 5.8% of the population.

The number of work residence permits increased considerably, from 829,761 in 2002 to 1,479,381 in 2003.

The sectors in which foreigners were most frequently employed were those

in which lower qualifications were needed: construction, seasonal tourism, elderly nursing care, domestic work and the construction industry employed most registered migrants, especially in the North. Agriculture was still absorbing much of the seasonal migrant labour. The hospitality sector also accounted for a high percentage.

In small businesses in the north with less than 15 employees the incidence of foreign labour was especially high.

At the end of the registration, foreigners in the north were 6% and in the south 1%.

Over 40% of immigrants were concentrated in three regions: Lombardy, Emilia Romagna and Veneto.

Between 2003 and 2005 there was a shift in the center-right.

The Interior Minister, Giuseppe Pisanu, felt it necessary to return to the policies of friendly cooperation with other states, since in the Seville European Council in 2002, most Member States rejected the possibility of eliminating the development aid to countries that do not cooperate in the fight against illegal immigration. So once again a European Community ruling affected domestic politics, and in this case prevented the resurgence of internal measures.

In September 2002 relations with Tunisia were resumed and between 2003 and 2004 relations with Egypt and Libya were maintained.

Libya, which had not been a source country of emigrants, decided to collaborate because Sub-Saharan migration had assumed such dimensions that it could have destabilised their country. Thus, they collaborated with the readmission of persons to Morocco, Egypt and sub-Saharan Africa who had come to Libya.

It is estimated that there were between 750,000 and 1.2 million immigrants in Libya waiting to go to Europe. Italy feared that it was one of the main recipients of such a wave.

Italy agreed to provide police assistance at the Libyan border, provided that

there was logistical material to control the land and sea borders, and that there was a change to EU aid.

These agreements and the treaty signed with Libya in 2008, greatly reduced landings on the Italian coast. But the fate of illegal immigrants intercepted off the coast of Libya or by international patrols by Italy and Libya was an unsolved problem that sparked a lot of criticism from an international point of view.

Criticism from the left focused on the fact that Libya had not signed the Geneva Convention on refugees and used violence against those expelled, sending them back and dying of starvation.

In 2004, when the EU opened its doors to the eight former communist countries and two Mediterranean (Estonia, Latvia, Lithuania, Slovenia, Poland, Slovakia, Hungary, Czech Republic, Malta and Cyprus), Italy increased their entry quotas. Permanent non-community entries increased from 11,000 in 2003 to 54,500 in 2005. In late 2005, new agreements were signed for the promotion of legal migration movement with preferred status for language courses and vocational training. These agreements were signed with Romania, Morocco and Egypt, as well as with Moldova and Tunisia.

The following year, 2006, the government passed a decree on increasing migration movement and quotas for non-EU nationals and those of the new EU countries. 170,000 entries were allowed, of which 50,000 were permanent. Among the latter, the government focused on domestic care work (45,000 permits) to meet the demands of families; and those of preferred status, 38,000, which allowed it to strengthen bilateral cooperation with countries of origin.

The quota of 170,000 was set for workers from the new EU countries. Even if the applications had been below these levels (57,000 entries in 2005), the quota was set at a level playing field to ensure that the new European citizens are guaranteed equal treatment with respect to immigrants from around the world. But Italy was to go through a transition period before the full freedom of entry to work for the new EU citizens took place.

In late 2005 part of the migrant wave that had tried to pass through the borders of Ceuta and Melilla had come to Italy, after Moroccan troops opened fire on crossing attempts by Saharan immigrants, leading to an

increase in landings Sicily.

Deportations continued to be constrained by a number of judgments of the Constitutional Court which intervened in 2004 to defend the rights of immigrants. That is, the Court annulled the rules of implementation on immediate expulsion without prior verification of Justice. The Court held unconstitutional the mandatory detention as a result of an administrative offense, which could not be punished with imprisonment.

In 2005 several cases emerged that showed problems with the CTP, and there were many campaigns by Doctors Without Borders (MSF) and Amnesty International (AI).

Still, the proportion of foreigners repatriated after the adoption of the CTP increased from 29.6% in 2001 to 68.8% in 2005.

The Bossi Fini law also regulated the procedure for seeking asylum. Presented together with the standard procedure for assessing asylum applications, was a rapidly determined a procedure time of 25 days to appeal in cases of refusal of the request. The accelerated asylum procedure was to remain in the CDI as new CPT-like structures but dedicated only to asylum seekers. To speed up the procedure seven regional committees were established. From the coming into force of the commission in early 2005, decisions on asylum applications came faster and were more favourable than in the previous period.

After 11-S, border control became a priority, the fight against illegal immigration was strengthened and the verification of the identity of individuals was improved. Italy was, in fact, the protagonist in the European feasibility study on the creation of a European border police. In 2005 the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States (Frontex) was established.

The Bossi-Fini Law was also enacted, which among other things introduced:

- The opportunity to work regularly for asylum seekers waiting for more than six months for a decision on their case (according to Italian law, in fact, it was not possible to work). This time period was decreased for asylum seekers in search of multiple jobs.

- Other measures concerning equal opportunities and to eliminate racial discrimination.

The action plan on illegal immigration of December 2005 was actually a non-binding plan for EU member countries. Therefore, several EU states tried to harmonise their work admission policies which differed by demographic differences and national labour markets.

In 2003, the Interior Minister Pisanu, had proposed to establish sets of legal immigration quotas as an alternative to illegal immigration in return for readmission agreements with countries of origin. In particular, Italy had played a leading role in the reopening of cooperation with Libya.

Despite the controversy over collective expulsions to Libya and Egypt, and lack of respect for the right of asylum in Lampedusa, which also led to criticism, did not diminish the interest of the EU in Libya, an essential step for African immigrants trying to reach Europe.

Conclusion

The orientation of EU policies on immigration has been, throughout the period addressed, prioritised to shape immigration policies in Italy, and in many cases exceeded their own internal demands and political differences. In some way, there took place in Italy appropriate internal measures that were often the result of a campaign to win votes than directed as a resolution of the problem of immigration, resulting in a lack of real harmonization of policy proposals at the community level.

**BORDERS -
CHALLENGING
OPPORTUNITIES?**

Dr. Tuomo Melasuo

Tuomo Melasuo

*Dr. Tuomo Melasuo is Director of Tampere Peace Research Institute (TAPRI)
and Professor of Peace and Conflict Research
at the University of Tampere, Finland*

BORDERS - CHALLENGING OPPORTUNITIES?

The city of Melilla is an exiting place to think in theory and in practice on everything what concerns borders. This article is divided in three parties - primo, conceptual and theoretical approaches, secundo, recent changes in the role of borders and, terzo, new borders of Finland.

Conceptual and theoretical approaches

In English the word “border” as a noun means, first of all, a boundary between two countries or other areas. Its other meanings can signify a decorative band around the edge of something, a tablecloth for instance, or a strip of ground along the edge of a lawn for planting flowers or shrubs. What comes to the verb “border” it is bordering around or along of something. It borders a country or area, bordering is to be adjacent, to be next to something. Further on, bordering on something signifies to come close to it, often in an extreme condition.

The word “frontier” has rather different connotations. Its geographic meaning implies, for instance, the extreme limit of settled land beyond which lies

wilderness. In more abstract level it signifies the extreme limit of understanding, of knowledge or achievement in a particular area.

In French the word “frontière” signifies both what the English word border and frontier do. Let us notice that the word “border” also exists in French but its signification is more narrow than in English, it means only bordering something, form the border of something.

More generally, free from linguistic considerations, these two words and concepts “border” and “frontier” do three things. They demark, they divide and they connect. The English concept of “boundary” simply means a border that bounds together different elements.

The frontiers and borders can be approached also from the point of view of their formation. Maybe the oldest form of borders has been “natural borders” such as rivers and mountains or lakes and seas. The river Rhine or Pyrenees are good examples of natural borders. Or the river Amur in Asia as being historical frontier between China and Russia. The second category consists of “man made borders”. This category consists of a large variety of different forms, they can be political, economic, linguistic, ethnic or religious borders. At the same time they are often also traditional and historical. Some of the internal borders of Belgium are a good example of them.

Some borders are mainly symbolic such as the one concerning the technical and scientific capacity which allows the development of nuclear arms but which does not say anything about the will to proceed to it. Or, as a good example of symbolic border, the Mediterranean which is connecting or dividing depending on the philosophical, not to say political attitudes of the performer. The role and meaning of these symbolic borders are changing over the years and epochs.

In general the tendency seems to be that the negative and defensive roles of borders are decreasing and the positive ones increasing. Borders, boundaries and frontiers are felt more and more as opportunities which will help to smoothen the grasp and remains of states, even nation states which are obviously becoming more and more relative. Today the good management of borders requires the participation of both sides and all the stakeholders even more than ever before. And this does not concern only the border regions as such but much more the countries and societies in question as a whole.

Recent Changes in the Roles of Borders - Globalization and Nation States

The changing roles and significations of nation state have an impact on borders and on their concepts. Different kind of evolutions, that is political, economic, cultural and military are resulting that border, border areas and border zones are evolving. One of the main factor is the globalization for trade and commerce, but also for other domains. This concerns communication and media where internet, Facebook and ecommerce are good examples. Simply, the amount of all cross border action and communication has increased substantially, and they bypass the nation state.

Concerning the military performance, first of all, the air force and their importance in modern war fare have also changed the meaning of borders. Crossing the land borders to occupy a country is less important than controlling its air space and moving troops by air.

Modern human mobility and immigration which are very complicated, but delicate and urgent issues belongs to these new roles of the borders

New Borders of Finland

Since early last millenary, when Finland became a part of Swedish kingdom, one of its four provinces, we have had a long history of borders especially with Russia. This has meant conflicts and wars, but also more neutral, calm and harmless periods. Among these different epochs there has been, for instance, an active cooperation during the 19th century when Finland was an autonomous personal Grande Duchée of the Russian Tsar. This active border cooperation became very important for the whole country but, of course, especially to the Finnish Karelia, which was close to Saint Petersburg metropolitan area.

In general the history of the Finnish-Russian borders especially in the Karelian Isthmus is a very good example of how the role of borders evolves.

Connecting Finland in the 19th century to world-wide superpower was important. It allowed Finland to be present in many international events such as the discovery and conquest of Alaska, the war with Japan, etc. After the

Russian revolution and the Finnish independence the separation meant that the role of border become totally opposite to what it had used to be.

The independence of Finland in 1917 changed its signification, what had connected before separated and opposed now. In the long run this meant hard lessons for both countries during the Second World War. Nowadays, after the collapse of the Soviet Union, connecting the two countries again in our age of globalization is an interesting option.

Today Finland has four or even five different kinds of borders, with three different neighbours. Land border in the North with Norway which is a NATO country. With Sweden we have also land borders, even if it is a river, in the North-West and water borders, the Gulf of Bothnia, in West. Then we have with Estonia and Russia water borders in the South as well as a long land border with Russia in the East. These borders are demarked in the nature in a very different ways. In the North you can cross the Norwegian border by car without noticing it if you are not careful. People of Lapland do not really respects it, especially when they are taking care of their reindeers. In order to be a NATO border this is really a particular one. Let us also notice that North from Finland the Russo-Norwegian border is the only one our eastern neighbour has with NATO.

There is almost nothing to speak about the border with Sweden, so inexistent it is today. But it has not always been like that. In the early 1920s there was the crises of Aaland Islands, which wanted to be Swedish but which Finland wanted to keep. The final solution under the League of Nations was that the Aaland Islands remain in the framework of Finland, but that they have a great degree of autonomy, they are demilitarized, they have their own parliament, and that they have a very tough land owning and citizenship legislation in order to protect their identity.

Nowadays Finnish-Russian border is very clearly demarked in the nature with several kilometres large border zone and with specific crossing points. During the Soviet period there were very few of these crossing points and the border was really separating two different worlds.

Today, even if the borders zone is always there, almost everything else has changed. Once again the border is connecting much more than separating. The cross border and regional cooperation is increasing significantly. For

instance, in every thing which concerns the protection of environment there is lot of cooperation and even lot of common planning.

Generally Finnish-Russian border area has become a specific economic area, which serves mainly Russian clients. Most of new resorts, hotels and SPAs are destined to well-off Russians which come to Finland, mostly from Sant Petersburg area. They might be the only clients especially because Russian Orthodox have Christian holidays in different dates than the Finns. This concerns Christmas, New Year and Eastern, for instance. Same goes for many private sector health institutions which live on the health tourism coming from other side of the border. Nowadays we have very few and mostly minor problems with these borders, Russian cross the border illegally only accidentally. It is the faraway refugees, coming from Afghanistan or Somalia via Russia, and the Western tourists which cross the border illegally deliberately.

Russian civil or military air crafts or vessels cross the Finnish borders mainly accidentally, illegal crossing last usually only few minutes and are often due to bad wether conditions. The concept, the notion of “border district” has disappeared between Finland and Russia, it is replaced by border region with much more positive connotation.

Today we have all kind of cross-border cooperation committees. Local public and state authorities are in constant daily contacts mostly in on-line bases, and they consult each other very easily on all the possible questions.

Visas are a big problem for the Russians, they cost money and take time, for the Finns we can get it automatically very quickly and the price is not significant. So, nowadays we are speaking about specific visa regimes for those living in nearby regions. The aim of this is to facilitate the local cross border cooperation. There are some hopes that we can reach the state of the affairs rather quickly with our eastern neighbours.

Already today we can speak about Finland without borders, excepting eastern and southern borders with Russia and Estonia. When you arrive to Tampere Airport in the middle of the night at 00h50 there is no signs of public authority, no police, no passport control, no custom officer. The only thing you can find as a sing of organised state and society is a box where you can leave your address and flight information for a claim if your luggage did not arrive.

For ending this short reflection let me address the *Melilla dilemma*. For me Melilla is a good example of being at the fore front of international debate on changing concepts and roles of borders and frontiers. This requires that we could take into account the specific situation of this city in order to adjust its border regime in a sustainable way in the long run. We should also think what we in the North should learn from Melilla experience which is somehow facing many of new challenges concerning borders, most of them due to globalisation. Melilla has one of the few land borders with the Muslim world for the European Union. But with her centuries old experience Melilla has also been able to manage her borders in a clever and civilised way and she deserves the support of her three main frameworks which are Morocco, Spain and EU.

POLISH EASTERN
BORDER AS THE
EUROPEAN UNION
EXTERNAL BORDER.
EXPERIENCES FROM
THE EU COUNCIL
PRESIDENCY AND THE
LOOK BEYOND

Dr. Piotr Rakowski

Dr. Piotr Rakowski

He is an academic and researcher at the Nicolaus Copernicus University in Toruń, Poland, at the Faculty of Political Sciences and International Studies. He is a head of section in the European Policy Department of the Ministry of Foreign Affairs in Warsaw, Poland

POLISH EASTERN BORDER AS THE EUROPEAN UNION EXTERNAL BORDER. EXPERIENCES FROM THE EU COUNCIL PRESIDENCY AND THE LOOK BEYOND

Introduction

The Polish Presidency in the EU Council in the second semester of 2011 was the first opportunity to the politicians, government officials and all the others deeply involved in the preparation process, its effective running and final completion to face running the decision-making process in the Council itself. And as in any other case such task, not only related to the EU affairs, required essentially to have properly drafted and agreed strategy, with the priorities and objectives to be delivered at the end of the process. One of the top elements, as I guess not surprisingly, was the issue of border management and its specific stance related to the Eastern EU (and Schengen) border that my country possess.

And this important factor lies behind the idea of this paper. Anything I will be referring to in the subsequent paragraphs is related to the contemporary border issues and their consequences to the first Polish EU Council Presidency. In the paper I deal first with the Presidency TRIOS (Poland, Denmark and Cyprus) and national priorities related to that, then I describe the most representative instances of achievements as well as failures, and ultimately I provide my own personal assessment of the exercise completed. Last but not least before closing this activity I do also address my personal assessment and reflections as regards the future of possible developments in this area.

This article constitutes an extended version of the presentation that was delivered during the Conference “European Union External Borders Conference” that was held in Melilla on 16–17th May this year. And additionally, the paper is supported by the original documents (excerpts) that describe Polish Presidency objectives and goals prepared beforehand.

EU Council Presidency Programme

Polish Eastern land border counts approx. 1267 km of which approx. 1163 km constitutes both EU and Schengen external borders whilst 104 km part with Lithuania is qualified as internal EU (and Schengen) border. It is also one of the longest EU/Schengen external, land borders. During the preparations for EU accession (of 2004) and subsequent Schengen accession (of 2007), not surprisingly lots of efforts and attention were placed at this wide range of issues related to pure geographical location. Therefore, as a certain follow-up to that, the border was also in the heart of thinking what needs to be the priority for the presidency period itself.

Discussing the priorities of the Polish Presidency it is crucial to tailor the issues properly and thus the key, essential documents have to be taken into account. First of all, the general “border topic” was included in the 18 months TRIO programme, whereas it was stated that all 3 Presidencies will work on the effective implementation of the Stockholm Programme and in particular special attention will be put on number border related issues.¹

Secondly, the extension of those objectives may be found the 6 months programme for the Polish Presidency that was agreed and adopted by the Polish government in 2011. The confirmation of the border issues as those of the crucial importance for the aforementioned term is to be found in two parts of the document. Firstly, in its strategic part 3 areas was chosen as the key ones:

1. European Integration as a Source of Growth
2. Secure Europe
3. Europe Benefiting from Openness

1. 18 month programme of the Council (1 July 2011 - 31 December 2012), doc. 11447 POLGEN 100 of 17 June 2011, from: http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/o_prezydencja/st11447en11.pdf (downloaded 17th October 2012).

And namely the point 2 is the one where i.a. border issues were included. It defined number of areas where certain specific emphasis has to be placed, not only in relation to internal security but to overall security issues as such. The Programme stipulated inter alia:

“(...) The development of practical aspects of Integrated Border Management and sharing best practices in border protection will also be one of our priorities. The Presidency plans to finalise work on amending the Frontex Regulation to enhance its operating capabilities to support Member States in crisis situations, like the ones we are now experiencing in connection with the developments in North Africa and the Middle East.

The Presidency will also focus its efforts on the effective implementation of initiatives of key importance for the Stockholm Programme. It will continue to develop the concept of homeland security, including greater efficiency of crisis communication.”²

And therefore the improvement of cooperation over the border management and further development of *acquis* in this field was confirmed to be an essential one. Certainly, being seen as a tool to effectively implement goals and objectives set by the European Council in its strategy, namely by the Stockholm Programme.

Finally, as regards the operational part of the programme which was constructed by the reference to all Council formations and their individual programmes and timetables through the second half of the 2011. Taking into account the aforementioned 18 months programme, such topics were pointed out as improving the situation in relation to Mediterranean region, moving forward the discussion on so-called smart borders concept and borders surveillance system (Eurosur), already completion of the amendment of Frontex Regulation, initiation of the discussion on entry / exit system and Registered Traveler Programme (RTP), finalization of works on Schengen Information System II (SIS II) as well as successful extensions of the Schengen area by Romania and Bulgaria. However, for the needs of this paper only some but the most representative ones were chosen to be discussed.

2. PROGRAMME OF THE 6-MONTH POLISH PRESIDENCY OF THE EU COUNCIL IN THE SECOND HALF OF 2011, from: http://www.uspolbiz.org/ENProgramme6M_final.pdf (downloaded 17th October 2012). 4. Ibidem.

Future of Schengen

First of all, Polish Presidency decided to address the issue of the future of Schengen in general. It has to be remembered that those days the Union and its Member States were still facing both the consequences of the Arab Spring³ as well as the “weakening of trust” in the Member States were present. Very known Italian–French Summit of April 2011 with the proposal to reintroduce the border control against any Member State as an additional option, customs controls introduced by Denmark or any other similar proposals construed “unfriendly” atmosphere. And in a way were endangering the success of Schengen as a whole.

In order to prevent further “weakening” of the project, Poland took an active position in this respect.⁴ As a sort of kick-off, the issue was put in the heart of informal gathering of Interior and Justice Ministers in Sopot, 18th July. The Presidency prepared a discussion in such a way to allow for putting the problem on a path of reform and of discontinuation. And the consensus was reached which was an unquestionable success. However, the next steps showed that whilst the compromise over the Member States was reintroduced and decision to improve the system was a fact – the differences appeared when it came to the details. Following the Commission package proposal (i.e. monitoring the situation in the Schengen zone and concept of the new evaluation mechanism in the zone) the compromise drifted to the direction of sustaining strong “intergovernmental” mechanism instead of the EU method with the leading role of the Commission itself. In December 2011, by the end of the Polish Presidency, the preliminary compromise was reached whilst the final one in June 2012, at the end of the Danish Presidency. And which was unfortunate in a way because it led to the grand sensitive conflict with the European Parliament (supported by the Commission) on the exclusion of the EP from the decision making process

3. See for example: M. Nodzykowski, P. Rakowski, Wydarzenia w Afryce Północnej a przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej, „Sprawy Międzynarodowe” 2011, LXIV (3), pp. 21–39.

4. However, it has to be noted that „Schengen Project” does not cover entire Union. According to the state of play as of September 2012, formally Schengen cooperation covers 22 Member States of the EU (without Ireland, the UK, Cyprus, Bulgaria and Romania) and 4 associated states (Iceland, Norway, Switzerland and Lichtenstein). After the completion of Croatia’s accession to the EU, this country will also stay outside the Schengen area, till all the entry criteria will be completed. Look at the map at the European Commission website: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm (downloaded on 7th October 2012).

in this particular field.⁵ Currently, the issue is being re-opened and the negotiations are still be carried on. Nevertheless, presuming the positive and acceptable for all compromise – pity that the efforts from the Polish Presidency in the Council resulted in the conflict again.

Extension of the Schengen Zone

Another serious file that Polish Presidency wished to deal with was the issue of further extension of the Schengen zone by two states: Bulgaria and Romania. Those that were thinking it would be “piece a cake” were wrong seriously. This package proved in its grand and serious consequences that the lack of trust between the Member States (both EU and Schengen) is an unfortunate but the fact. Why? Because disregard positive outcomes within the Schengen evaluation process whereas both countries were found to be ready to join the zone and fulfilled all the entry criteria – some Member States refereed to other “entry element”. Namely, they connected some concerns stemming out from the Cooperation and Verification Mechanism (CVM) reports and used them as a justification for not granting their consent for extension of Schengen at all. And knowing such a decision of the Council is based on the unanimity principle, the support of the majority of the Council members was irrelevant.

Therefore Polish Presidency had to face the problem of changing the “rules of the game” in the course of the game itself. Facing not only the technical problem but also a serious political one, how to sustain the general internal integrity of the Council whilst certain polarization was more obvious than ever. There were actually two options to be applied during those days and months: either to give up and leaving the issue for other presidencies. Or to try find a compromise solution, which would be peculiar and exceptional though the circumstances were also that kind. Hard and sensitive talks were initiated both with the two countries concerned (to check whether they are open to any compromise and not perfect solution) as well as internal works were initiated to see what is really the room for maneuver.

5. See Y. Pascoau, Schengen and solidarity: the fragile balance between mutual trust and mistrust, Brussels: European Policy Centre, 4th July 2012, from: http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=3&pub_id=2784 (downloaded on 7th September 2012). Also: N. Nielsen, V. Pop, MEPs boycott negotiations with member states in Schengen row, EUobserver.com, 15th June 2012, from: <http://euobserver.com/justice/116628> (downloaded on 31st August 2012).

The first step was reached rather quickly. Due to internal political situation and certain pressures, both Bulgaria and Romania – obviously without great enthusiasm – showed the willingness to look for a compromise. Knowing that, Polish Presidency enhanced the efforts to find out the solution in those circumstances that would be politically and also legally acceptable. As a result of that, the so-called two-step approach was proposed. Namely, the first phase of extending the Schengen zone would apply only to sea and air borders (i.e. seaports and airports) and where the internal border controls would be lifted. On the contrary, the border controls will sustain at the land borders. In between, the “evaluation” period was foreseen i.e. after successful implementation and performance in those states, the “second” decision would be taken and the controls would be lifted. And therefore the full application of the Schengen acquis in Bulgaria and Romania would become a fact. This proposal was deeply and extensively discussed with the interested Member States. After receiving an approval, it was presented within the Council. However, even though the majority of the Member States agreed on that only proposal – strong veto issued by the Netherlands (supported by Finland) brought the case till the end. And therefore Polish Presidency had to face the “failure”. The only thing that was left and possible those days was to bring the case for the European Council meeting. The heads of states and governments took note of this fact and requested the Council (JHA) to adopt the decision by September 2012. Nothing more was possible to achieve unfortunately.

Local Border Traffic with Kaliningrad

One of the specific issues which were discussed during Polish Presidency (although formally it fell out of the scope of Presidency’s priorities list) and that related to the heart of border cooperation was the issue of local border traffic (LBT). And in this particular case, possible extension of LBT zone by whole Kaliningrad District and the respective part of Polish territory. The aforementioned border traffic, according to the Regulation 1931/2006, means: “(...) *regular crossing of an external land border by border residents in order to stay in a border area, for example for social, cultural or substantiated economic reasons, or for family reasons, for a period not exceeding the time limit laid down in this Regulation;*”⁶ It practice

6. Regulation (EC) No 1931/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 laying down rules on local border traffic at the external land borders of the Member States and amending the provisions of the Schengen Convention, OJ L 405 of 31.12.2006.

such a stay shall not exceed three months (whilst the detailed provisions are regulated by the agreements negotiated between interested EU Member State and the third country). But what was more important in this situation was the zone itself whereas, according to adopted provisions, the general distance was set for 30 km on both sides on the border, and in specific situations not exceeding 50 km maximum (so-called 30+ rule).

And this was actually of the driving forces behind Polish plans to address this file at the level of the EU. Because according to the limits set by the Regulation, any agreement that was to be negotiated between Poland and Russia to implement LBT in relation to Kaliningrad exclave would leave to certain artificial, or perhaps even absurd situation. To understand why is that, just one glimpse look at the map would provide an answer. If the standard regime would be applied by two neighboring Member States ultimately (Poland and Lithuania) – only some part of the Kaliningrad District would not be covered by the regime. Even more, some areas of the Kaliningrad city would remain out of the zone, which in practice would lead to totally strange and artificial situation. Knowing that, as well as strategic principle of the Polish Government to enhance bilateral relations with Russia by improving and strengthening people-to-people contacts – the decision was taken to address this issue with the Commission and the Council and possibly amend the EU law to allow for this particular exception. It has to be also remembered that due to specific geographic, historic and social reasons – this region was also special from the national perspective. The informal talks have been initiated, diplomatic lobbying was launched, even the item was addressed often at the higher political level. And at the end of the Polish Presidency, the compromise between the Member States, the Commission and the European Parliament was sealed⁷ – the general LBT regime was amended in such a way to allow for extension its application both to whole Kaliningrad area (on the Russian side) and similar area in the North-Eastern part of Poland (Polish side). And which allowed for completing the bilateral Polish-Russian negotiations to implement it afterwards.⁸

7. The act amending the Regulation No 1931/2006 as regards the inclusion of the Kaliningrad area and certain Polish administrative districts in the eligible border area (2011/0199 COD) was signed on the 13th of December, 2011.

8. See more: "Local border traffic agreement for the Kaliningrad region: a success story of the Polish presidency and a trust-building exercise for Poland and Russia", Policy brief, Batory Foundation, Warsaw, December 2011, from: http://www.batory.org.pl/upload/files/ANG/Publikacje/Open%20Europe/Local_border_traffic_agreement_for_the_Kaliningrad_region_a_success_story_of_the_Polish_presidency_and_a_trustbuilding_exercise_for_Poland%20_and_Russia.pdf (downloaded on 19th October 2012).

Amendment of Frontex Regulation

It was less success of the Polish Presidency, not even of the TRIO but mainly of the Hungarian EU Council Presidency which eventually, just before the Polish one started – successfully completed the difficult trilogue negotiations. And this simply led to the formal approval by the European Parliament (took place in September 2011) and subsequent, final adoption in October 2011 by the JHA Council (Justice and Home Affairs). However, I am mention this not just for the mere enumeration of important facts. It has to be remembered and also emphasized that the results of the compromise has serious implications for the further discussions over the future of the EU borders anyway.

Why is that? Well, first of all, according to the amendments introduced, this relatively new EU agency is moving into direction of more operational entity, same as other ASFJ actors i.e. Europol in particular. It will not be anymore purely analysis and risk assessment agency but having certain operational competencies (including personal data processing power) to apply during its functioning at the EU external borders. It also grants more powers in relation to deployment of Frontex' staff and equipment to support EU Member States in their daily or ad hoc support for the Member States.⁹ However, in my opinion, successful decision on the new, enhanced powers of Frontex simply shows that the EU is focused and determined to work harder and more effective in relation to general management of its external borders. And this was of an importance in relation to aforementioned strategic debate regarding Schengen governance that was headed up by the Polish Presidency. Successful compromise was definitely a supportive and not disturbing argument in this respect. And subsequently it was also unquestionable, effective result of the Polish Presidency as a whole, in this particular policy area.

Lessons Learned

The unique process of Council's "ownership" for six months was an opportunity to deal with the number of serious, very often sensitive and political items. I am confident that with every EU Council of Ministers'

9. See more for instance: S. Peers, Statewatch analysis, The Frontex Regulation. Consolidated text after 2011 amendments, Statewatch, London 2011, from: <http://www.statewatch.org/analyses/no-140-frontex-reg-text.pdf> (downloaded at 10th October 2012).

formation this kind of general conclusion applies. However, let me focus on Justice and Home Affairs Council, and in particular on the some very representative issues connected with the EU borders. First of all, the discussion that was either initiated or continued after previous presidencies proved the thesis that the lack trust or at least serious decrease of it between the Member States (and sometimes also EU institutions versus the states) is a mere fact. The decision concerning any accession to the Schengen zone is of the technical nature, but of course it has serious political consequences. It may not be based on any biased or unclear justification because then endangers unity between all the players.¹⁰ And therefore this lack seriously endangers the principle of solidarity that applies for border cooperation in particular. Why? Simply because if some Member States would not trust those that protect EU external borders – how we can effectively implement absence of borders (internal controls) within the EU? And on the other hand, “frontier states” may at the certain moment may object the situation they are not fully supported by other Member States while performing the tasks to protect the external borders. Would the EU be able to contradict these scenarios, to prevent them? The discussions during Polish Presidency and the efforts undertaken were simply concentrated to minimize those tendencies. The situation was cured but not totally healed, I guess. There is still a lot to be done.

Secondly, the aforementioned consequence is also influenced by other aspect which is directly connected with effective cooperation over borders. Namely, the issue of mobility and movement of persons. During Polish Presidency in the Council it was necessary to deal not only with the migratory pressure to the EU, but with the negative political results caused by that. In some Member States the issue of “protecting own territory and economy” against illegal third country nationals was directly put alongside the limitation of movement of EU nationals. Not surprisingly the economic crises was one of the reasons though these attitudes were totally against the Treaty provisions: there is no excuse to treat EU nationals as third country nationals, for the protection of own markets and economy. Disregard any economic difficulties. But this was also a case which indirectly caused a “blockage” in discussing openly the future of Schengen and its governance. Therefore the measure of success for the Polish Presidency was

10. See; H. Battjes, E. Brouwer, P. de Morree, J. Ouwerkerk, *The Principle of Mutual Trust in European Asylum, Migration and Criminal Law*, Utrecht: Meijers Committee, FORUM Institute for Multicultural Affairs, 2011.

paradoxically not only to sustain Schengen but also not to allow to spread out this discussion over. It was managed at the end although as long as the EU faces the problem of economic crises as a whole and the Member States have to face recession, unemployment and political tensions – it may not be excluded that those factors will still be put on the agenda, one way or another.

The Bulgaria and Romania Schengen accession case also indicated that for the first time since the Schengen accession “system” was established, we observed the situation when the rules were changed in the course of the “game”. This is due to the fact that even though the Schengen entry criteria were set and the conditions fulfilled by those states – as it was aforementioned already the “new criteria” were introduced. Which led to serious asymmetry between all the partners.¹¹ The establishment of the link between the CVM (Cooperation and Verification Mechanism) and Schengen as a full entry package was unique and constituted a precedent. A dangerous precedent actually. We have to remember that from the political point of view it goes beyond the border issues but may lead at the end to the different EU membership categories. The better ones and the worse ones. Unequal. Polish Presidency was aware of this fact and therefore so much effort and emphasis was put to limit these tendencies as much as possible. In a way the situation was put under control, but unfortunately the situation was not “cured” totally. And therefore it has to be still kept in mind.

The deliberation concerning the EU borders and border management also indicated that the Member States and the EU institutions still psychologically differ how to discuss and decide over the issues related to borders and internal security. Whilst the Treaty of Lisbon confirmed that in general the new “EU method” (previously Community method) applies to decide over all AFSJ issues, with the stronger powers of the Commission and European Parliament – the Member States still present the tendency to refer to old “inter-governmental” approach. As it was established by Maastricht and Amsterdam Treaties. And which means that only the Member States are “entitled and empowered” to decide over lifting border controls, amending the policy, discussion over whole Schengen governance. Obviously, old and previously established so-called “security clause” leaving

11. See: Y. Bertoncini, Migrants, „Schengen area” and European solidarity, “Tribune – Notre Europe’s Viewpoint”, 22nd June 2011, from: http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Notre_Europe_s_viewpoint_june_2011_Schengen_02.pdf (downloaded on: 2nd September 2012).

up public order and internal security purely to Member States is a fact.¹² But it is also a fact that this is sometimes abused to justify the veto in discussing these files with the EU institutions. Or “blocking” any initiatives proposed by the Commission in this respect.

The discussion over Schengen governance and borders had also serious external implications. It is not a surprise that for Poland the cooperation with the third countries, including over ASFJ issues, was a priority. And especially with the Eastern Partnership states. Therefore it was crucial that the management of the discussion within JHA Council had to be carried in such a way that it would not lead to the conclusion that the EU is closing itself. In the other words, it was a key principle not to allow for creating an impression that a new iron curtain is being constructed in Europe. It is possible to imagine that such conclusions were not totally unrealistic whereas some voices were indicating that the EU has to protect itself, that the influx of migrants (any migrants) endangers the prosperity and security. This is why the Presidency had to engage in any relevant foras to suppress those ideas and control proper distribution of messages externally. For instance, speaking about the Eastern Partnership it was often underlined that the discussion over Schengen and all related issues is a of a key importance to external partners. Which was often politically confirmed, just to mention Eastern Partnership Summit in Warsaw of 25-26 September 2011 and its final, political declaration whereas it was stated that: “(...) *Further cooperation and coordination will include in particular the prevention of and the fight against illegal migration, the promotion of secure and well managed migration and mobility and integrated border management (...)*”.¹³ The same applies also to other states e.g. Western Balkans. Therefore, the lesson that was learned and indispensably needs to be followed is that the broader discussion, internal but also external one, is needed if the EU wishes really to preserve effective border management and cooperation. Nothing takes place in vacuum.

And the final observation. Which is directly correlated with Polish Presidency priority goals in relation to “border file” in general. During this period it was

12. Art. 72 of the Treaty on Functioning of the European Union says: “This Title shall not affect the exercise of the responsibilities incumbent upon Member States with regard to the maintenance of law and order and the safeguarding of internal security”, OJ C 83/47 of 30 March 2010.

13. Joint Declaration of the Warsaw Eastern Partnership Summit, Warsaw, 29-30 September 2011, from: http://www.easternpartnership.org/sites/default/files/joint_declaration_eap_summit_0.pdf (downloaded: 20th October 2012).

possible to re-confirm again one, crucial conclusion that directs further works in the EU as a whole. It simply means that all the legal and political undertakings shall fall down under the principle that the enhancement of the external borders cooperation is the key and only answer. Instead of the re-introduction of internal border controls in the EU as an alternative one. There is no reverse point or turning back, as long as the policy principles set in the treaties in relation to ASFJ are binding. The wider, strategic sectoral and policy orientations should be effectively connected with the cooperation and not any harsh measures. Only joint, real commitment of all players involved may lead to positive and sustainable results. And that the free movement of persons within the EU, friendly entrance to the Union and successful cooperation with the third countries are the guarantees of modern border management. And not only this but wider, fully integrated EU market and effective, goal-oriented cooperation with all external players. Because if the EU/Schengen cooperation would fail, then at the end whole ASFJ project fails.¹⁴ And from this point is perhaps much closer to failure of the whole EU integration project than in case of Grexit, for instance. Perhaps it was one of the most important, slightly scary and serious lessons learned during Polish Presidency. And which did not end with the end of the Presidency itself but still lasts. Perhaps a warning.

The Look Beyond

There are plenty, open questions that relate to the experiences of the Polish EU Council Presidency and the issue of EU borders as such that come up to my mind only as a one of them.¹⁵ However, let me concentrate on the few, key ones. To paraphrase one of the novelist, some may wonder – once looking at the “Schengen affairs” – whether this is the beginning of the end or, on the contrary, the end of the beginning (of the process)? I want to believe that the EU completes one of the difficult phases related to the Schengen cooperation development and heads towards the new one. And therefore I do not want to think that we’re reaching the end of the Schengen cooperation. That there is a

14. See more: H. Brady, *Saving Schengen. How to protect passport-free travel in Europe*, Centre for European Reform publications, London, 20th January 2012, p. 33, from: <http://www.cer.org.uk/publications/archive/report/2012/saving-schengen-how-protect-passport-free-travel-europe> (downloaded on: 5th September 2012).

15. See more for instance: B. Haładaj, M. Nodzykowski, P. Rakowski, *Prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej a przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, „Sprawy Międzynarodowe” 2012, LXV(1), pp. 61–79.

time or momentum when the controls over the internal borders will be re-introduced permanently and there will be no common, unified approach towards the cooperation over the external EU borders. We may not forget the consequences of such a decision which, I am deeply convinced, will result in number of different areas.¹⁶ In respect to the citizens, it will result in strong infringement of free circulation of people. Will make people's lives more difficult. In relation to the third states, it may have a negative impact for already established political relations, especially in relation to neighboring states but not only. For instance, the termination of Schengen in relation to border cooperation may have punitive impact for EU and Eastern Partnership states cooperation. And last but not least, the end of Schengen era and return of border controls will definitely influence close relations between the Member States themselves. The trust will not be the same anymore. And the European integration will not also be the same anymore.

Therefore it is of a crucial importance that bearing in mind Polish but also other presidencies' experiences – Member States and EU institutions joint efforts are needed to secure that such situation will not take place. That aforementioned current difficulties will not become a stone launching an avalanche but remain a serious but the difficulty. The achievements or so big that they deserve to be kept and developed. More than 50 per cent of the all Europeans find Schengen and free circulation within and outside the EU as the one, key success of the whole European integration process. And this is something that shall remain instructive for the Member States, EU and its institutions and all political masters. In such difficult and harsh times (which by the way are not the only ones and may repeat also in the future) strong and firm political message is required and needed.

Finally, I am totally confident that the EU as a whole, its Member States and all citizens do not have a luxury to lose. The current discussions on the economic crises, euro currency future, effective governance or simply come back to the times of prosperity – are not the only layer of the risks and challenges at stake. It is true that the EU borders do not have a capacity to terminate the project. However, they are strongly related to all other EU policies. Can we sustain

16. See: H. Saffar, T. Séné, Réformer Schengen: l'impossible politique de la chaise vide, NouvelleEurope.EU, 4.05.2012, from: <http://www.nouvelle-europe.eu/reformer-schengen-l-impossible-politique-de-la-chaise-vide?page=0,1> (downloaded on 3rd September 2012).

freedom of movement of persons whilst borders control are back? Is free circulation of goods that efficient whilst there are border checks? Is then real customs union? Would that infringe whole internal market foundations? It may sound trivial but is that really? As I indicated, this is part of the story but somehow the really important one. And therefore it has to be treated that way. The experiences from the Polish EU Council Presidency clearly indicate that it is easy to spoil it – although extremely difficult to heal it.

ANNEX NO. 1

Excerpts from 18 months TRIO Programme

Strategic Framework

22. *In the area of **Justice and Home Affairs**, the implementation of the Stockholm Programme will remain a key priority for the Union.*

*The overall challenge will be to ensure **respect for fundamental freedoms and integrity while guaranteeing security**. The priorities of the Stockholm Programme will be reflected in all action taken.*

Furthermore, the situation in the Southern Mediterranean will effectively be dealt with. The achievement of a consolidated European area of justice with mechanisms that facilitate access to justice, allowing citizens to benefit from their rights throughout the EU, data protection and the fight against all aspects of organised crime are constant concerns and will remain in the focus of the Union's policies

External Borders

225. *Work will be taken forward on the integrated border management system in order to better manage migration and to protect external borders more efficiently, through the further development of the common visa policy, as well as through the development of the "smart border" concept.*

Work will focus in particular on the immediate follow-up to Council Conclusions on activities to better handle the situation in the Southern Mediterranean and also the possibilities which new and interoperable technologies offer for improving border control, in a cost effective manner while facilitating the movement of bona fide travellers.

A "needs based" approach will be developed, within a spirit of solidarity, and by drawing on the lessons learnt in the development of existing systems.

226. *The three Presidencies will seek to promote improved effectiveness of existing border control instruments by ensuring the adoption and implementation of the FRONTEX Amendment Regulation by making necessary amendments to the*

Schengen Borders Code, and by providing ongoing support to the work of FRONTEX.

227. The legislative instruments underpinning the development of an entry / exit system, a Registered Traveller Programme, and the European Border Surveillance System (EUROSUR) will be initiated.

228. The successful enlargement of the Schengen zone as well as improvements in efficiency of the Schengen evaluation process remain key goals.

The three Presidencies will also work towards the finalisation of the SIS II project as scheduled, and taking also into account the assessment of progress achieved. Fully establishing and bringing into operation the IT Agency will remain a key objective.

ANNEX NO. 2

Excerpts from the Polish Presidency 6 Months Programme

Development of the practical aspects of Integrated Border Management, including work on the concept of “smart borders” (the establishment of the EUROSUR system) and the diffusion of best practices in border management, will be given priority.

The Polish Presidency will launch the debate to improve the functioning of the Schengen area.

In the second half of 2011, work will begin on adopting amendments to the Schengen Border Code, which will streamline border control procedures. The Presidency will aim to conclude work on amending the Frontex Regulation so as to enhance its capabilities of implementing tasks supporting Member States in crisis situations. The Presidency will engage in efforts to carry out an efficient evaluation of Schengen and to keep to the timetable for launching the second generation Schengen Information System (SIS II).

The Presidency’s visa policy priorities include the continuation of effective implementation of the Visa Code, pursuing visa dialogues (hence the process of visa liberalisation) with third countries and achieving operability of the Visa Information System. In the monitoring of the implementation of action plans concerning visa liberalisation, special emphasis will be placed on support for the process of visa facilitation and visa liberalisation with Eastern

Partnership countries and the Russian Federation.

Another priority will be to carry out technical modifications to Council Regulation 539/2001 of 15 March 2001, listing third countries whose citizens must have visas when crossing external borders and those countries whose citizens are exempt from this requirement and also to ensure an efficient process of adoption of the decision of the European Parliament and the Council laying down a list of documents entitling their holders to cross the EU's external borders.

TROUBLE ON THE
GREEK BORDER:
A CHALLENGE
FOR SECURITY
AND PUBLIC
OPINION

Dr. George Tzogopoulos

TROUBLE ON THE GREEK BORDER: A CHALLENGE FOR SECURITY AND PUBLIC OPINION

The Mediterranean Basin and the Middle East region do constitute probably the most remarkable geographical area of the world concerning migration movements. Visible economic inequalities between ‘haves’ and ‘have-nots’ are threatening political stability of several states.¹ In that respect, Greece is certainly an interesting case to examine.

That is because significant numbers of immigrants coming from Afghanistan, Algeria, Congo, Bangladesh, Iraq, Kurdistan, Pakistan and other countries travel via Turkey and land into EU territory through the country’s archipelago of islands and its long coastline.²

The so-called ‘Arab Spring’ has given a new dimension to this phenomenon increasing probabilities for a deterioration of conditions. This article will sketch out two of the most important aspects of the problem: its implications for security and public opinion in the Hellenic Republic.

1. Thanos Dokos, NATO’s Mediterranean Dialogue: Prospects and policy recommendations, available at: <http://www.eliamep.gr/transatlantic-relations/natos-mediterranean-dialogue-prospects-and-policy-recommendations/>, 2003, accessed July 2012.

2. Ibid.

The second parameter, in particular, becomes even more worrying as the economic crisis keeps unfolding.

The Problem

Migratory movements from Asia and Africa constitute a cause for strong concern in Greece. Its border countries are Albania (282 km), Bulgaria (494 km), Turkey (206 km) and FYROM (246 km). Greece's borders are EU external ones but the country is characterised by unique conditions as it has no common borders with any other EU country.³ It can be considered as the first line of defence for Europe. That is because the Dublin II Agreement creates an obligation for the country of first arrival to the EU to not allow illegal immigrants to travel to other EU countries⁴

Additionally, the member- states responsible for considering the application for asylum is the member state the asylum seeker first entered. This puts disproportionate weight on the member states on the EU's external borders.

The total immigrant population in Greece is approximately 1.25 million. corresponds to 11% of the total resident population. About 3.9 per cent of the resident population is estimated to be undocumented being 'either people who never had a stay permit or who had legal status but did not manage to renew permits'⁵ The data of Table 1, produced in the work of Anna Triandafyllidou and Thanos Maroukis demonstrate the numbers of arrests of undocumented immigrants at different borders from 2007 until 2011.

3. 'Greece-Turkey Border Fence', available at: <http://www.globalsecurity.org/military/world/europe/gr-turkey-fence.htm>, accessed October 2012.

4. Thanos Dokos, 'Who Lost Greece? The Geopolitical Consequences of the Greek Crisis', ELIAMEP Policy Paper, No. 18, available at: <http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2012/02/dokos-pdf.pdf>, February 2012, accessed October 2012.

5. Anna Triandafyllidou, 'Greece: How a state in crisis manages its migration crisis?', Ifri paper, available at: <http://www.ifri.org/downloads/notemcatriandafyllidou.pdf>, March 2012, accessed September 2012.

Table 1: Arrests of undocumented immigrants at different borders, 2007–2011.

Apprehensions	2007	2008	2009	2010	2011
					(for the first 10 months)
Greek-Albanian border	42.897	39.267	38.164	33.979	8.855
Greek-FYROM border	2.887	3.459	2.355	1.589	714
Greek-Bulgarian Border	966	1.795	1.258	983	570
Greek-Turkish land border	16.789	14.461	8.787	47.088	45.170
Greek-Turkish sea border	16.781	30.149	27.685	6.204	625
Crete	2.245	2.961	2.859	2.444	1.445
Rest of the country	29.799	54.245	45.037	40.237	23.461
Total	112.364	146.337	126.145	132.524	80.840

Source: Greek policy data produced in the work Professor Anna Triandafyllidou and Dr Thanos Maroukis⁶

The main entry point for illegal immigrants from Asia into Europe is the Evros River.

As *The Economist* puts it ‘takes a few minutes to cross it’. In 2009 local police registered 8.800 migrants there, in 2010 47.000 and in 2011 55.000 while by some estimates Greece has half a million illegal migrants.⁷ The country is trying to deal with the problem a package of measures including a more efficient asylum mechanism, employment of FRONTEX assets in the Aegean and its land border with Turkey, as well as the construction of a security fence in a 12.5 km-long section of that border.⁸

Journeying back to developments from 2010 onwards, on 24 October of that year, the Greek government sent an urgent call to Brussels for assistance in the control of its external land border with Turkey due to an ‘exceptional mass inflow of irregular immigrants’.

6. Anna Triandafyllidou, ‘Greece: How a state in crisis manages its migration crisis?’, Ifri paper, available at: <http://www.ifri.org/downloads/notemcatriandafyllidou.pdf>, March 2012, accessed September 2012 and Thanos Maroukis, ‘Migration and the crisis in Greek society: The parameters of a co-ordinated departure’, ELIAMEP Briefing Note 08/2012, available at: http://www.eliamap.gr/wp-content/uploads/2012/01/Briefing-Notes_8_January-2012.pdf, January 2012, accessed September 2012.

7. *The Economist*, ‘The crossing point: Would-be immigrants to Europe can go almost everywhere – for a price’, available at: <http://www.economist.com/node/21549012>, 3 March 2012, accessed September 2012.

8. Thanos Dokos, ‘Who Lost Greece? The Geopolitical Consequences of the Greek Crisis’, ELIAMEP Policy Paper, No. 18, available at: <http://www.eliamap.gr/wp-content/uploads/2012/02/dokos-pdf.pdf>, February 2012, accessed October 2012.

For her part, Home Affairs Commissioner Cecilia Malmström stated:

‘The situation at the Greek land border with Turkey is increasingly worrying. The flows of people crossing the border irregularly have reached alarming proportions and Greece is manifestly not able to face this situation alone. I am very concerned about the humanitarian situation. I trust that proper assistance will be given to all person crossing the border and that the request for international protection will be considered, in full compliance with EU and international standards. Over the last week, I have followed the situation very closely and I am in close contact with the Greek authorities and with FRONTEX.

Following intense discussions during the last days, I have been informed today by Mr Christos Papoutsis, the Minister for Civil Protection, of the Greek government’s request of assistance from the Rapid Border Intervention Teams and of cooperation with the European Commission. Greece will now be able to benefit concretely of European solidarity in the management of external borders. I have immediately activated the mechanism to liaise with FRONTEX and to communicate among all interested partner, so as to handle this emergency situation in the most expeditious and efficient way.’⁹

The day after the request by Greece, Ilkka Laitinen, Executive Director of FRONTEX announced his intention to support to Greece by increasing the control and surveillance levels at Greece’s external border with Turkey’ and ‘strengthening the external EU border.’ The case has led to the first deployment of the Rapid Border Intervention Teams (RABITs) since their formation in 2007.¹⁰ What has been denominated as the ‘Joint Operation RABIT 2010’ has led to the deployment of 175 border control specialists to the Greek region of Orestiada and neighbourhood areas on 2 November 2010 for a preliminary period of two months.¹¹

9. Statement by Cecilia Malmström, European Commissioner in charge of Home Affairs on the request of the Greek government to get assistance via Rapid Border Intervention Teams at the land border between Greece and Turkey, available at: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-516_en.htm, 24 October 2010, accessed September 2012.

10. Sergio Carrera and Elspeth Guild, ‘Join Operation Rabit 2010 – FRONTEX Assistance to Greece’s Border with Turkey: Revealing the Deficiencies of Europe’s Dublin Asylum System, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, available at: <http://www.ceps.be/book/%E2%80%98joint-operation-rabit-2010%E2%80%99-%E2%80%93-frontex-assistance-greece%E2%80%99s-border-turkey-revealing-deficiencies>, November 2010 (accessed October 2012).

11. *Ibid.*

Following the Arab revolts which started in Tunisia and were expanded to Egypt, Libya and Syria, the fear for another wave of illegal immigrants started to dominate in the European Union and Greece. In particular, between 1 January and 30 September 2011 the number of illegal immigrants increased by 50% compared to the same period of the previous year.¹²

It is worth-mentioning that FRONTEX outlined the shift of illegal immigration from the Maghreb countries with migrants choosing to cross the land border between Greece and Turkey rather than the Spanish maritime borders.¹³ One of the most important reasons has been related the reduction of visa requirements in Turkey. In particular, Ankara has attempted to build its own visa-free area with countries such as Iran, Syria, Yemen, Libya, Lebanon, Morocco and Tunisia. Giving an interview to *Euractiv.com* Gil Arias Fernandez, deputy director of the European border control agency FRONTEX, he pointed out that cheap flights operating between many North African countries and Turkey, combined with the liberal visa policy towards many African countries played a critical role.¹⁴

Moreover, amidst fears that the Syrian conflict will lead to an influx of migrants seeking entry to Europe through Greece, the country has decided to take further measures. As the new Citizen Protection Minister Nikos Dendias announced an additional 1.800 border guards are to be sent to the Turkish border to combat illegal immigration. Mr Dendias, inter alia, said: 'We try to seal the Evros river, our target is to stop Greece's from being a place where everyone does whatever he wants [literally unfenced vineyard].'¹⁵ Last but not least, the new Citizen Protection Minister led operation 'Xenios Zeus' in August 2012 aiming at arresting unregistered immigrants in Athens. As he explained, the 'picture of the city centre creates fear and shame for residents and abhorrence to the visitors and tourists'. He also added that 'the government and [he] personally, could not shut their eyes and not act'.¹⁶

12. *Euractiv.com*, 'Greece measures Arab Spring immigration impact', <http://www.euractiv.com/justice/greece-measures-arab-spring-immi-news-509109>, 22 November 2011, accessed October 2012.

13. Ibid.

14. Ibid.

15. *Keep Talking Greece*, 'Greece to mobilise policemen in order to combat crime and illegal immigration', available at: <http://www.keeptalkinggreece.com/2012/07/30/greece-to-mobilize-policemen-in-order-to-combat-crime-and-illegal-immigration/>, 30 July 2012, accessed October 2012.

16. *Athens News*, 'Operation Xenios Zeus' sweeps through Athens', available at: <http://www.athensnews.gr/portal/9/57507>, 5 August 2012, accessed October 2012.

The Role of Turkey

The main problem Greece is encountered with is related to its borders with Turkey. On the Turkish side people-smugglers can be armed. In winter the Evros river 'is fast-flowing and very cold while groups which pay 300 euros a head to cross are packed into rubber dinghies at night'.¹⁷ Additionally, illegal traffic through sea can hardly be controlled. The co-operation between Athens and Ankara is problematic as the latter has failed to assist. It is worth-mentioning that former Greek Minister for Citizen Protection Michalis Chrisochoides described in dramatic terms the situation faced by his country in the European Parliament on 25 April 2012. Chrisochoides complained that it was almost impossible for the Hellenic Republic to protect its national borders if Turkey doesn't show willingness to control its own. What he said emphatically was that 'Turkey does not guard its borders' and subsequently he urged the EU interior ministers to adopt a re-admission agreement with this country. However, he mentioned that some countries had a national interest in blocking this agreement,' without naming them.¹⁸

Turkey and the EU have completed the negotiations of a re-admission agreement. Nevertheless, its enforcement is stalled because Ankara is requesting a visa facilitation agreement in return, a step that few EU ministers are willing to take. Noting that EU countries expect Turkey to re-admit illegal migrants, its EU Affairs Minister Egemen Bagis said: 'You only get what you deserve' and added: 'We would exert ourselves only as much as you would be prepared to support us regarding visas'. It is straightforward that Mr Bagis implied that Turkey would be ready to meet the EU's demand as long as the EU would drop the visa requirement, which the minister described as totally senseless, for Turkish citizens.¹⁹ Correctly, in the view of Chrisochoides Ankara was using the re-admission agreement to blackmail for the visa free regime. Greece signed a bilateral readmission agreement with Turkey in 2002, but Turkey is ignoring it. As

17. *The Economist*, 'The crossing point: Would-be immigrants to Europe can go almost everywhere - for a price', available at: <http://www.economist.com/node/21549012>, 3 March 2012, accessed September 2012.

18. 'Greece denounces Turkish's blackmail on border issues', available at: <http://m.euractiv.com/details.php?aid=512380>, 27 April 2012, accessed October 2012.

19. Aydin Albayarak, 'Turkey ready to readmit migrants if EU lift visas', available at: http://www.todayszaman.com/newsDetail_getNewsById.action?newsId=284631, 25 June 2012, accessed September 2012.

the former Greek Minister asserted: ‘We have sent 101,536 readmission applications and Turkey has only received 3,684 immigrants’.²⁰

Foreign Minister of Turkey, Ahmet Ntavutogu visited Greece in October 2012 and expressed his will to co-operate with Greek authorities in tackling the problem of illegal migration. Greek Foreign Minister Dimitrios Avramopoulos clarified the position of the his country by arguing: ‘On the vital and sensitive issue of illegal migration, some steps have been taken, but more needs to be done so that we can effectively confront a problem that compromises human dignity and troubles not only our two countries, but the whole of Europe. Greece emphasises improvement of co-operation with Turkey in this sector, not just bilaterally, but also on the European level’²¹.

Nevertheless, if words are not followed by practice the pledge of Ankara cannot be fruitful. Obviously, the role of Europe is even more important to put pressure on the Turkish side to co-operate.

Evros Fence

In 2011 the Greek government decided to respond to the problem of illegal migration by, additionally, constructing a fence along the Greek-Turkish border. In particular, former Greek Public Order Minister Christos Papoutsis announced the plans at the border village of Kastanies and asserted that it would have both of ‘practical and symbolic value.’ This will be 3-meter-high, barbed-wire-topped wall. Specifically, Mr Papoutsis justified the decision, with a statement published on the ministry’s website on 04 January 2011:

‘It is hypocritical to criticise Greece for failing to guard its borders and then criticise it simply because [the country] wants what is a given – to beef up security along the border [...] Perhaps some people would rather like Greece to become a longterm detention centre for migrants who travel from across the world in the hope of reaching other countries in the

20. Ibid.

21. Greek Ministry of Foreign Affairs website, Statements of Foreign Minister Avramopoulos and his Turkish counterpart A. Davutoglu following their meeting, available at: <http://www.mfa.gr/en/current-affairs/top-story/statements-of-foreign-minister-avramopoulos-and-his-turkish-counterpart-davutoglu-following-their-meeting.html>, 10 October 2012, accessed October 2012.

European Union. But Greek society can no longer bear the burden.'²²

Greek public opinion positively reacted to this initiative according to a poll organised by Alco Company the results of which were published in the Sunday circulated *Proto Thema* newspaper in January 2011 (Figure 1).²³ 73% of the respondents agreed with this measure while only 18% disagreed.

Figure 1: Do you agree or disagree with the construction of the Evros fence?



Source: Alco Poll, published in *Proto Thema* newspaper

Reactions at the EU level were contradictory. Michele Cercone, spokeswoman for EU Home Affairs Commissioner Cecilia Malmstrom, said in Brussels on 7 February 2012 that the commission had declined the Greek request for funding for the fence in the Evros region. Cercone dismissed the idea of fences and walls along borders, calling them counterproductive temporary solutions. She also noted that the commission had turned down similar ideas from other nations.²⁴ International organisations also criticised conditions for detained immigrants at certain detention centers and police stations, 'citing overcrowding, unhygienic facilities, a lack of outdoors and exercise space, and the intermingling of unaccompanied minors with adults and female with male detainees'²⁵. Some authorities reportedly failed to advise detainees of their rights. NGOs

22. Greece-Turkey Border Fence', available at: <http://www.globalsecurity.org/military/world/europe/gr-turkey-fence.htm>, accessed October 2012.

23. Alco poll, The position of Greeks regarding migration available at <http://www.eklogika.gr/uploads/files/Dimoskopiseis/ALCO-PrwtoThema16-1-11.pdf>, *Proto Thema*, 16 January 2011, accessed September 2012.

24. *UPI.com*, EU won't pay for Greece border fence', available at: http://www.upi.com/Top_News/Special/2012/02/09/EU-wont-pay-for-Greece-border-fence/UPI-87721328787000/, 9 February 2012, accessed September 2012.

25. 2010 Human Rights Report Greece, available at: <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/eur/154427.htm>, 8 April 2011, accessed October 2012.

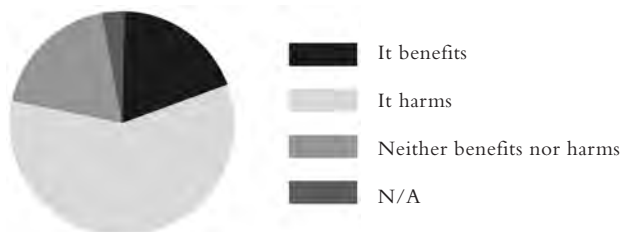
and international entities reported that certain smaller police and border guard stations had especially poor conditions.²⁶

More than half of the planned 12.5-kilometer fence had already been constructed in October 2012.²⁷ Furthermore, Commissioner Cecilia Malmström, who held talks with Citizens Protection Minister Nikos Dendias and Prime Minister Antonis Samaras during her visit, said that she would push for an increase in the European Union's contribution to funding for Greece's immigration crackdown, from 75% to 95% of the budget. She noted, however, that much of the EU funding being released to Greece for curbing illegal immigration had not been used.²⁸

Greeks and Migration

The afore-reported findings on the reaction of Greek citizens to the Evros fence construction reflect the general tendency of public opinion in the country regarding migration. According to a survey conducted by *Public Issue* company in January 2010, the general overview of migration was negative in the country. The majority of Greek citizens (59%) considered it as harming Greece while only a small minority (19%) saw it as benefiting the country.²⁹ Subsequently, most Greeks believed that migration had been negative not only for the economy but also for Greek civilization and the national identity of Greeks.

Figure 2: Public Assessment of Migration



26. Ibid

27. *Ekathimerini.com*, 'Evros fence ready in weeks', available at http://www.ekathimerini.com/4dcgi/_w_articles_ws1_1_13/10/2012_465987, 13 October 2012, accessed October 2012.

28. Ibid.

29. Public Issue poll, 'The position of Greeks regarding migration', available at: <http://www.publicissue.gr/1388/immigration-2010/>, 31 January 2010, accessed September 2010.

Furthermore, according to the poll organised by *Public Issue* the main reason why the majority of Greek citizens did not show sympathy vis-à-vis immigrants coming to their country is related to the rise of criminality. Specifically, 75% of the respondents attributed this rise to the migration phenomenon.³⁰ There is no question that many crimes in Greece have been perpetrated by illegal immigrants. In July 2012, for example, the Greek society was shocked when a 15 years old girl was brutally assaulted by a man of Pakistani origin.³¹ Several other incidents have been reported while Greek citizens have been afraid of freely moving because of illegal immigrants in various locations of the Attica region.

In August 2012 Greek police published criminality data for the first six months of the year which explain why Greeks do not show see illegal immigrants in a positive way. Specifically, according to the analysis foreigners are overrepresented in the arrests for homicides during attempted robbery, for thefts and burglaries and for robberies. Moreover, almost one out of three police officers is occupied with the handling and management of illegal immigrants.³² For his part, Minister for Public Order Dendias emphasised in Parliament that there was a positive link between increased illegal immigration to Greece and the rise in serious crime also in previous years. He argued that in the case of homicide robberies committed in 2010-2011 51.66% of the perpetrators were foreigners, 14.25% were Greeks and 33.87% of the perpetrators had not been found. For the period 2011-2012 52.86% of the perpetrators were foreigners, 11.48% were Greeks and 36% had not been found.³³

The frustration and fear of Greek citizens for immigrants has been worsened by the ongoing economic crisis. This said a relatively new development is the rise of extreme right and mainly of the neo-nazi Golden Dawn party. Although this party had pre-existed, its performance in elections before the outbreak of the crisis was rather poor. In the

30. Ibid.

31. *Ekathimerini.com*, 'Teenage girl assaulted on Paros', available at: http://www.ekathimerini.com/4dcgi/_w_articles_ws1_1_23/07/2012_453304, 23 July 2012, accessed September 2012.

32. Statistics on criminality data by the Hellenic police, available at: http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&lang=%27.%27&perform=view&id=18317&Itemid=950&lang=, 2 August 2012, accessed October 2012.

33. RIEAS website, Immigration to Greece (July-August 2012), available at: <http://www.rietas.gr/research-areas/illegal-immigration/1840-immigration-to-greece-julyaugust-2012-.html>, 5 September 2012, accessed September 2012.

election of 4 October 2009 it only gathered 0,29% of the vote. In only a period of approximately 2,5 years, however, Golden Dawn managed not only to become elected but also to get 6,97% on 6 May 2012 and 6,92% on 17 June 2012.

There is no question that the problem of migration has contributed to the rise of the Golden Dawn party. Nevertheless, there are other more important reasons which can explain the phenomenon. Commenting for *Euronews* on the matter after the first election of May 2012 I argued: 'The rise of the far-right is indeed a problem in Greece. Many people have linked this rise with the problem of immigration. This analysis is a simplistic one. The problem is much wider and it reflects the anger of Greek citizens with traditional politicians and it does not necessarily follow that they endorse the principles of this Golden Dawn far-right party.'³⁴

The problem started with the participation of the right wing LAOS party in the unity government which was formed in November 2011. Various international newspapers had then expressed their scepticism for this development. *Bild* tabloid, for instance, attempted to investigate to what extent the leader of the LAOS had publicly condemned Israel and whether his foreign policy views could affect the new governments' approach.³⁵ As long as this party was damaging its image because of its support for the bailout terms and the so-called Memorandum the Golden Dawn could not but benefit.

Journalists who endeavoured to familiarise themselves with Golden Dawn first concentrated on the problem of migration. In so doing they reported on a few attacks on foreigners and illegal immigrants in Athens. Nevertheless, the rise of Golden Dawn cannot be satisfactorily explained if the social dimension of the economic crisis is not taken into account. People who are suffering from austerity and calamity and see politicians responsible for their drama to continue governing do normally follow extreme parties like Golden Dawn. This does not happen because they

34. *Euronews.com*, 'Greece: Fears over far-right election breakthrough', available at: <http://www.euronews.com/2012/05/07/greece-fears-over-far-right-election-breakthrough/>, 7 May 2012, accessed September 2012.

35. Paul Ronzheimer, 'Bring er diesen Juden-Hasser an die Macht?', available at: <http://www.bild.de/politik/ausland/georgios-papandreou/juden-hasser-in-regierung-20857796.bild.html>, 7 November 2011, accessed September 2012.

endorse their principles but as a way to find a platform and punish status quo politicians and the domestic system of clientelism and corruption. After June 2012 this tendency has been reinforced.

Table 2: Percentage of Golden Dawn after the June 2012 election according to Greek opinion polls (with no projection)

Company and Date	Metron Analysis 22/9/2012	MRB 23/09/2012	Rass 20/10/2012	Marc 23/10/2012
Percentage of Golden Dawn	8.8%	9%	9.2%	9.6%

The data of *Table 2* confirm that Golden Dawn very well exploits the current economic crisis gaining momentum and serving its political goals. According to almost all polls conducted after the twin elections this party is now the third one in preferences of Greek citizens – after the conservative New Democracy and the leftist SYRIZA – and firmly increases its percentage.

A unique case

The Hellenic Republic cannot itself deal with the migration problem and its situation is unique across Europe. As spokesperson for FRONTEX Michal Parzyszek puts it, ‘Greece cannot face the massive waves of immigrants crossing its borders alone’.³⁶ Even Prime Minister of Britain David emphasised on the pressure exerted on the country.³⁷ Of course, at the same time criticism on Greece for human rights violation should be acknowledged. Important institutions and organisations, which have published reports condemning the fundamental deficits in the Greek reception and protection system, are partly right.³⁸ Nevertheless, criticism is always a convenient method but one which does not offer any solution to real problems especially noting that the Hellenic

36. Sofia Tsolakidou, Frontex reports 57000 illegal immigrants crossed Greek borders in 2011, available at: <http://greece.greekreporter.com/2012/04/02/frontex-reports-57000-illegal-immigrants-crossed-the-greek-borders-in-2011/>, 2 April 2012, accessed September 2012.

37. Gkavos Thanassis, ‘Cameron: Illegal migration puts pressure on Greece and Europe’, available at: <http://www.skai.gr/news/world/article/215610/kameron-i-paranomi-metanasteusi-piezei-ellada-kai-europi/>, 24 October 2012, accessed October 2012.

38. Walls of Shame, available at http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/2012/Evros-Bericht_12_04_10_BHP.pdf, accessed September 2012.

Republic lacks the appropriate support from Europe.

The problem is so uncontrolled that in October 2012 George Soros published an article in *The Guardian* promising financial aid for Greece with illegal immigration. He argued: The fate of the many migrant and asylum seekers caught in Greece is particularly heart-rending.

‘We could set up solidarity houses in Greece, which would serve as community centres for the local population and also provide food and shelter to migrants. There are already many soup kitchens and civil-society efforts to help the migrants, but these initiatives cannot cope with the scale of the problem. What I have in mind is to reinforce these efforts. The EU’s asylum policy has broken down. Refugees must register in the member country where they enter, but the Greek government cannot process the cases. Some 60,000 refugees who sought to register have been put into detention facilities where conditions are inhumane [...] As soon as possible, I will dispatch an OSIFE needs-assessment team to Greece to contact the authorities – and the people and organisations already helping the needy – to work out a plan for which we can generate public support. My goal is to revive the idea of the EU as an instrument of solidarity, not only of discipline.’³⁹

The initiative of George Soros proves not only the inability of the Hellenic Republic to deal with the problem of illegal migration but also the failure of the EU to provide an efficient solution. As long as the economic crisis goes on, the problem will become worse. Immigrants will find it harder to find jobs and sentiment of Greeks vis-à-vis their presence in the country will be even more negative. Although the responsibility of Greek politicians for not benefiting from EU funds is unquestionable, the problem can only be solved at the EU level and requires political support from Brussels to assist Greece as well as to put pressure on Turkey.

39. George Soros, ‘Helping Greek migrants would show European solidarity’, available at: <http://www.guardian.co.uk/business/economics-blog/2012/oct/30/helping-greek-migrants-european-solidarity-george-soros>, 30 October 2012, accessed October 2012.

